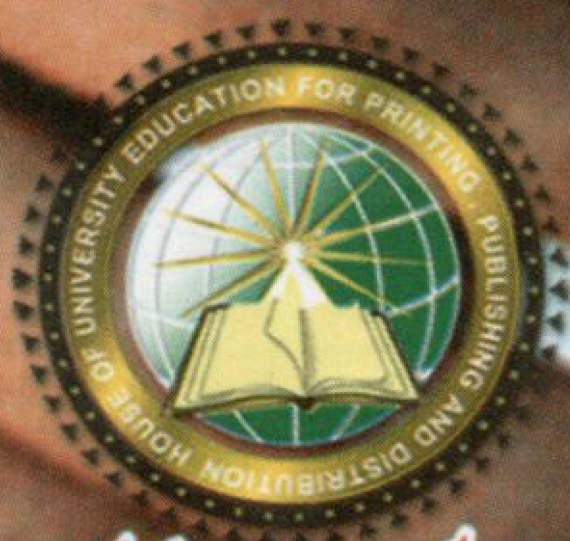
الفساد الادارى والاقتصادى و الكسب غير المشروع و طرق مكافحتة

د / يوسف حسن يوسف
خبير اقتصادي دولى



دار التعليم الجامعى
١٢ش شادى عبد السلام - برج زهرة الأنوار - ميامى - الإسكندرية - ج.م.ع
تليفاكس : ٠٣/٥٥٦٣٩٦١١ موبايل: ٠٠٢/٠١٠٠١٨٣١٧٩٦
٠٠٢/٠١١١٩٩٩٥٠٠٩ Email : dartalemg@yahoo.com

الفساد الإدارى والإقتصادى
و
الكسب غير المشروع وطرق مكافحته

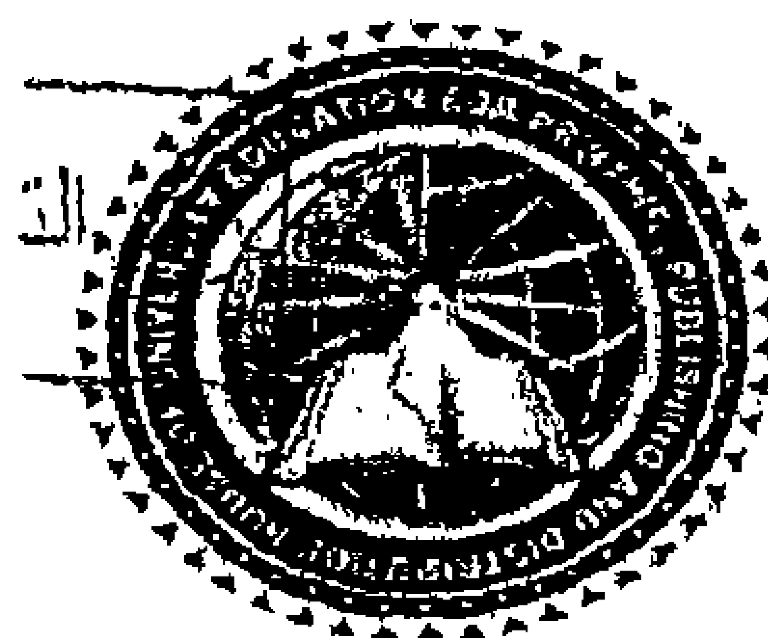
إعداد وتأليف

دكتور

يوسف حسن يوسف

خبير إقتصادى دولى

2014



دار التعليم الجامعى

٢١ش شادى عبد السلام - برج زهرة الأنوار - ميامى - الإسكندرية - ج.م.ع.

تليفاكس: ٠٠٢-٠٣/٥٥٦٣٩٦١ موبايل : ٠٠٢/٠١٠٠١٨٣١٧٩٦

٠٠٢/٠١١١٩٩٩٥٠٠٩

Emait:dartalemg@yahoo.com



دار الكتب المصرية
فهرسة أثناء النشر إعداد إدارة الشئون الفنية

يوسف ، يوسف حسن
الفساد الادارى والإقتصادى والكسب غير المشروع وطرق مكافحته
يوسف حسن يوسف - ط1 - الإسكندرية: دار التعليم الجامعي، 2014
ص ؛ سم.
تدمك 978 977 6341 944
1- الفساد الادارى
2- الكسب غير المشروع

أ - العنوان

350,996

رقم الإيداع / 5923

الإهداء

إلي القارئ العزيز

المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على المبعوث رحمة للعاملين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين . وبعد ،،

فهناك الكثير من المشاكل الاقتصادية التي تؤرق المخططين وصانعي السياسة الاقتصادية في الدول المختلفة. ومن هذه المشاكل الفساد الاقتصادي، والذي تعاني منه جميع الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وإن اختلف حجمه وآثاره، تبعاً لاختلاف التركيبة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة. والمتتبع لهذا الداء يقر بوجوده في كل زمان ومكان، إلا أنه اتسع نطاقه في السنوات الأخيرة خصوصاً في الدول النامية- مما دفع الباحثين على اختلاف مناهجهم إلى بحث أسبابه وآثاره الاقتصادية وطرق علاجه. وهذا ما سيركز عليه البحث (بمشيئة الله تعالى)

أهمية الموضوع وأسباب اختياره :

يعود اختياري لهذا الموضوع لجملة من الأسباب من أهمها :-

1) حاجة هذا الموضوع لمزيد من التأصيل والبحث خاصة في الجانب الإسلامي، والذي لم تركز عليه أغلب الدراسات الموجودة .
2) خطورة أثار الفساد الاقتصادية وتبعاته ، ذلك أن انتشار هذا الداء واستشرائه في أمة من الأمم يعنى تدهور اقتصادياتها ، ليس هذا فحسب بل وتقويضها سياسياً وما يتبع ذلك من فوضى ومفاسد لا تحمد عقباها، وهذا ما أثبته الواقع المعاصر ، فما حدث للرئيس النيجيري شيهوشاغارى عام 1983م، من انقلاب عسكري أطاح به وبحكومته المدنية ،كان بسبب الفساد الكبير الذي انتشر وأتسع نطاقه في عهده . كما أدى الفساد أيضاً إلى سقوط نظام الحكم في الفلبين عام 1986م (كيتجارد ص19).

منهج البحث وخطته :

يقوم هذا البحث على المنهج الوصفي اعتماداً على المصادر والأبحاث المتخصصة في هذا الموضوع ، لمعرفة أسباب الفساد وآثاره وعلاجه وخصوصاً في الإسلام.

وقد جاء البحث في مقدمة وأربعة مطالب وخاتمة وتشتمل المقدمة على أهمية الموضوع وسبب اختياره وخطته .

أما المطالب فهي :
المطلب الأول :تعريف الفساد الاقتصادي وأنواعه .
المطلب الثاني : أسباب الفساد الاقتصادي .
المطلب الثالث : الآثار الاقتصادية الكلية للفساد.
المطلب الرابع : علاج الفساد الاقتصادي .
وأما الخاتمة فقد احتوت على أهم النتائج والتوصيات .

المطلب الأول

تعريف الفساد الاقتصادي

يعتبر تعريف موضوع الدراسة من ضرورات البحث العلمي ، حتى تكون الأحكام مبنية على هذا التعريف والنتائج مرتبطة به، ولذا من المفيد قبل الخوض في التفاصيل أن يعرض البحث لتعريف الفساد الاقتصادي وذكر أنواعه كل في فرع مستقل على النحو التالي :-

الفرع الأول : تعريف الفساد الاقتصادي .

الفرع الثاني: أنواع الفساد الاقتصادي .

الفرع الأول

تعريف الفساد الاقتصادي

مصطلح الفساد من المصطلحات العامة ، وله تعاريف متعددة ، لعل أهمها

أ) تعريف البعض له بأنه "استخدام الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية (تقرير التنمية في العالم،1996م ص 124)

ب) وهناك من يعرفه بأنه "سوء استخدام الوظيفة العامة للحصول على كسب خاص (مورو ، 1998م ، ص 11)

ج) ويعرفه آخرون بأنه، "سوء استخدام المنصب لغايات شخصية"(الأموال، 2000م، ص 76)

د) ويعرفه johnston بإساءة استخدام الأدوار "تقصيد الوظائف" العامة أوالموارد العامة بغرض المنفعة الخاصة "Johnston,1977"

مناقشة التعريفات

اتفقت جميع التعاريف على الغاية أوالهدف من الفساد، وهو الحصول على كسب خاص أومنفعة شخصية. أما الوسيلة التي يمكن من خلالها تحقيق هذا الهدف فكانت محل خلاف بين هذه التعاريف، حيث قصرها التعريف الأول والثاني والرابع على الوظيفة العمومية فقط، وهذا على خلاف الواقع، لحدوث الفساد في القطاعين العام والخاص في آن واحد معاً، أو في كل قطاع على حده.

أما في التعريف الثالث فقد جاءت هذه الوسيلة عامة، لاستخدام هذا التعريف مصطلح المنصب بدلاً من الوظيفة العمومية، وذلك ليشمل استغلال المنصب في القطاعين العام والخاص على حد سواء.

وقد تميز التعريف الرابع عن غيره بالإشارة إلى الفساد الإداري والسياسي.

أما الإداري فكا استغلال صغار الموظفين العموميين لوظائفهم في تحقيق منافع خاصة. وأما السياسي فيتمثل في اختلاس الموظفين الكبار للموارد والأموال العامة.

وبعد هذه المناقشة لعل التعريف المناسب للفساد الاقتصادي هو "سوء استخدام الوظيفة أوالمنصب عموماً لتحقيق منفعة خاصة" ذلك أن استخدام مصطلح الوظيفة أوالمنصب عموماً في هذا التعريف يعد أكثر شمولاً من استخدامها مقيدة فيما سواه، حيث يشمل هذا المصطلح كلاً من الوظيفة العمومية.، والتي لا تطلق إلا على العاملين في القطاع العام. كما يشمل أيضاً الوظيفة في القطاع الخاص، غاية ما في الأمر أن الموظف العمومي أكثر عرضة للفساد من الموظف في القطاع الخاص لبعد الأول عن الرقابة وأمنه منها بخلاف الثاني فهو أكثر تعرضاً للمساءلة والرقابة إما من قبل المدير المسؤول عنه مباشرة،أو من قبل المالك أو مجلس الإدارة ونحو ذلك، وبالتالي فإنه أقل فساداً من الأول.

الفرع الثاني

أنواع الفساد الاقتصادي

يمكن تصنيف الفساد إلى ثلاثة أقسام رئيسية هي:-

1) عرضي ((فردي))

2) مؤسسي.

3) منتظـــم.

وقد يكون الفساد أحياناً حالة عرضية لبعض الأفراد السياسيين أوالموظفين العموميين، أو مؤقتاً وليس منتظماً.

وفي حالات أخرى يكون الفساد موجوداً في مؤسسة بعينها أوفي قطاعات محددة للنشاط الاقتصادي دون غيرها من القطاعات الأخرى، وذلك كوجود بعض الموظفين الرسميين الفاسدين في بعض الوزارات والقطاعات المختلفة.

ويكثر الفساد في القطاعات التي يسهل جني الريع منها،حيث يسود الضعف في النظام وتضعف الرقابة والتنظيم في هذه القطاعات.

وفي أحيان أخرى يصبح الفساد ظاهرة يعاني منها لمجتمع بكافة طبقاته ومختلف معاملاته، وهذا مايقصدهJohnstonبالفساد المنتظم أوالممتد. وهذا الفساد يؤثر على المؤسسات وسلوك الأفراد على كافة مستويات النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وله ملامح تميزه عن غيره :-

أ) أنه متجسد في بيئات ثقافية واجتماعية معينه.

ب) يميل إلى أن يكون احتكارياً.

ج) أنه فساد منظم ويصعب تجنبه.(Johnston , 1977).

وخلاصة القول أن للفساد أشكال كثيرة، فقد يكون فردياً أو مؤسسياً أومنتظماً، وقد يكون الفساد مؤقتاً أوفي مؤسسة معينة أوقطاع معين دون غيره. وأن أخطر هذه الأنواع هو الفساد المنتظم حين يتخلل الفساد المجتمع كاملاً ويصبح ظاهرة يعاني منها هذا المجتمع.

المطلب الثاني

أسباب الفساد الاقتصادي

تتفق آراء المحللين على أن الفساد " وخصوصاً الممتد" ينشأ ويترعرع في المجتمعات التي تتصف بالآتي :-

أ) ضعف المنافسة السياسية.

ب) نمو اقتصادي منخفض وغير منتظم.

ج) ضعف المجتمع المدني وسيادة السياسات القمعية.

د) غياب الآليات والمؤسسات التي تتعامل مع الفساد .

وعكس ذلك تتميز المجتمعات الخالية من الفساد بالآتي:-

1) احترام الحريات المدنية.
2) المحاسبه الحكومية.
3) نطاق واسع من الفرص الاقتصادية المتاحة للأفراد.
4) منافسة سياسية منتظمة هيكلياً ومؤسسياً

وهو ما يميز بصفه أساسية وليس كلياً الدول الغربية المتقدمه. **Johnston 1997m**

وقد اختلفت النظريات المختلفة في تفسير أسباب الفساد على النحو التالي:-

- ترجع النظرية الاقتصادية الفساد إلى البحث عن الريع، وهذا ما يراه أنصار نظرية الاختيار العام، والتي يرجئ أنصارها أسباب الفساد إلى التفاعل بين الزبائن، العملاء "سواء كانوا قطاعاً عائلياً أومواطنين عامين أوسياسيين أورسميين عموميين، وأفراد آخرين يتصفون بالفساد.وطبقاً لــ**GOLTURJ** فإن هذا الرأي لم يأخذ في اعتباره دور الموظفين الرسميين في الدولة في التعيين على الوظائف ووضع العقوبات والحوافز، مما يشكل بيئة مناسبة للمؤسسات والقطاعات التي يحدث في نطاقها الفساد.

♣♣ وأما علماء السياسة فقد تباينت وجهات نظرهم ، فمنهم من يرى أن الفساد دالة لنقص المؤسسات السياسية الدائمة وضعف وتخلف المجتمع المدني .

ومما يؤخذ على هذا الرأي نظرته لقوة الديمقراطية السياسية والإصلاحات السياسية باعتبارها مؤثراً هاماً على التغيرات الدائمة في سلوك الموظفين العموميين للحد من استفحال ممارستهم الفسادية.

وهناك فئة من السياسيين ترى أن الفساد وسيلة للمحافظة على هياكل القوى القائمة الفاسدة ونظم السيطرة السياسية، ولهذا فإنهم يشككون في الفاعلية المحتملة للإصلاحات السياسية والهيكلية. وعلاوة على ذلك فإن تلك الآراء اعتمدت في تحليلها للفساد على نموذج بسيط مبالغ في تحديده كما في نظرية الاختيار العام، أو على تقسيمات وصفية تنتشر في مجال العلوم السياسية.

وهناك مدخل بديل تأصل في الاقتصاد السياسي يتماشى مع الخطوط الفكرية التي طورها (Khan 1996)، حيث يركز على:-

(1) الفروق في القوة السياسية بين المجموعات

(2)الفروق في الموارد المخصصة بواسطة الدولة للمجموعات كمتغيرات تفسيرية – وتؤسس على المقدمات التالية :

أ- يعترف بتعقد الفساد .

ب-يقبل بوجود الكثير من أشكال الفساد .

ج-يركز على حركية القوة والوكالة بدلاً من المصالح الفردية ذاتها.

د- يرى أن النظرة طويلة الأجل مستأصلة في التجربة التاريخية والحقائق السياسية والتي تحتل أهمية كبيرة في فهم الفساد واتخاذ إجراءات فعالة لمقاومته.

وتركز مداخل مقاومة الفساد في نظرية الاختيار العام على الإصلاحات الاقتصادية والدولة كطريق رئيسي للإصلاح. بينما مدخل الاقتصاد السياسي يحبذ التدخل السياسي الواعي كأداة أساسية لجهود مقاومة الفساد.

ولكن المداخل التي تستمد جذورها من نظرية الاختيار العام والمدخل الجماعي تميل إلى قصر تحليلها على دول ومؤسسات معينة متجاهلة دور القوة الفاعلة الدولية في تشكيل شكل الفساد ومحتوى الممارسات الفسادية على المستوى القومي.

♠♠♠ العوامل الدولية :

تعد هذه العوامل سبباً آخر من أسباب الفساد، رغم أنه لم تنل هذه القوى حظاً وافراً من البحث الدقيق كمحددات أساسية له حتى عهد قريب، ورغم أهمية

الدور الذي تلعبه المساعدات الخارجية والاستثمار الأجنبي والتجارة الخارجية كوسيلة من الوسائل التي يمكن من خلالها جني الريع من قبل الموظفين الفاسدين.

وفي الآونة الأخيرة ووفقاً للمحللين المحافظين حظى البعد القومي للفساد باهتمام ملموس من صانعي السياسة وعلت أصوات تدعو إلى توجيه الجهود في سبيل محاربة الفساد الدولي، والذي قد يأخذ أشكالاً مختلفة، فقد يكون في صورة رشاوى ومدفوعات غير مشروعة في إطار التجارة والمساعدات الأجنبية وتدفقات الاستثماريين الدول، أوفي صورة مزايا تفضيلية في فرص التجارة أوالتحيز لصالح اقتراحات استثمارية معينة، أو استبعاد بعض العملات من نطاق المعاملات الدولية بالخداع ونحو ذلك.

أماالبحوث الكمية التي كان قصب السبق فيها لــJohan Lambs drof فترى أن درجة الفساد في الدولة المستوردة يؤثر على هيكل التجارة للدول المصدرة، وهذا يتضح في ميل المصدرين الأجانب إلى تقديم رشاوي للموظفين الرسميين في الدول المستوردة.

وعليه فإن الشركات الرائشة تطرد الشركات الأمينة من نطاق التجارة، لكن إذا كانت الشركات غير الأمينة تخضع لرقابة تنظيمية جيدة،فإن هذه الشركات ستنال النصيب الأكبر من التجارة.

وهنا يأتي دور وجهود منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية"O.E.C.D"في مقاومة الرشوة الدولية غير الشرعية.

ويرى بعض المحللين أن للفساد الدولي دوراً هاماً في انتشار بعض أشكال الفساد في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية ، فكثيراً ما يقال إن الفساد في أمريكا اللاتينية هو أحد ملامح التوطن الاستعماري للقارة منذ زمن بعيد حتى وقتنا الحالي ،كما أنه يعكس عمق التقاليد الثقافية والاجتماعية الموروثة التي كانت ضد التغيير .

ويرى آخرون بأن جذور الفساد تعود إلى السيطرة التاريخية للدولة على الشئون الاقتصادية والسياسية، مما خلق فرصاً لجني الريع والبحث عنه من جهة. ومن جهة أخرى أضعفت هذه السيطرة من قدرة المواطنين على محاسبة السياسيين والرسميين على تصرفاتهم الفاسدة (Little,1996) وفي أفريقيا فإن الفساد الممتد هو أحد ملامح الدول التي مرت بتجربة استعمارية، لكن هذا لا يمنع من وجود دول أخرى في هذه القارة تعاني من الفساد رغم أنها لم تستعمر كأثيوبيا وليبيريا. وعليه يمكن القول بأن حالات الفساد المعاصرة في أفريقيا لايمكن تفسيرها كلية

بالاستعمار،كل ما في الأمر أن النظم الاستعمارية في هذه القارة تركت دماراً مؤسسياً، تمثل في الاعتماد الكبير على المساعدات الخارجية، التي يمكن اعتبارها متغيراً مفسراً للفساد في هذه الدول.

وطبقاً لتحليل Khan فإن شكل وانتشار الفساد في آسيا يمكن تفسيره بعملية تراكم رؤوس الأموال وتطور حقوق الملكية عبر الزمن، فنمط العلاقات الزبائنية التي استقرت بين طبقات الرأسماليين والسياسيين وفئة البيروقراطيين تعكس كلها عوامل اجتماعية- اقتصادية تعتبر المحددات الرئيسية للأشكال المفترضة للفساد وأثره على النمو الاقتصادي، فبدلاً من الحد من الفساد فإن التحرر الاقتصادي والسياسي في كوريا الجنوبية أدى إلى زيادة القدرة على المساومة لقطاع الأعمال بالنسبة للحكومة، مما أفضى إلى ترسيخ الجذور المؤسسية للفساد، ولكن هذا الأمر قد يعوض عن طريق المطالبة بمزيد من الديمقراطية والحرية، وبالتالي إمكانية المحاسبة للمسئولين العموميين في نطاق نمو الأزمات الاقتصادية(Khan 1996) وخلاصة القول أن سبب الفساد هو الحصول على الريع، وفي الدول النامية فإن هناك أسباباً أخرى للفساد، بعضها يعود لعوامل داخلية، والبعض الآخر منها يعود لعوامل خارجية.

أما العوامل الداخلية فتتمثل في ضعف المنافسة السياسية والمجتمع المدني بصفة عامة، هذا إلى جانب قلة الفرص الاقتصادية المتاحة للأفراد لتحسين مستوى دخلهم، وكذا غياب الآليات المؤسسية التي تتعامل مع الفساد.

وأما العوامل الخارجية فكا لاستعمار والقوى الدولية الأخرى كالاستثمار الأجنبي والمساعدات الخارجية ونحو ذلك.

المطلب الثالث

الآثار الاقتصادية الكلية للفساد

للفساد آثار اقتصادية كثيرة ، سواء على المستوى الكلي أو الجزئي وفي هذا المطلب سيكون التركيز على أهم هذه الآثار الكلية ، والتي تتمثل في أثره على النمو الاقتصادي، وعلى القطاع الضريبي، هذا إلى جانب أثر الفساد على الإنفاق الحكومي، وعلى سوق الصرف الأجنبي وعلى سوق الأوراق المالية وصناديق الاستثمار، وهذا ما يمكن بيانه على النحو التالي :-

أولاً : أثر الفساد على النمو الاقتصادي.

ثانياً : أثر الفساد على القطاع الضريبي .

ثالثاً : أثر الفساد على الإنفاق الحكومي .

رابعاً : أثر الفساد على سوق الصرف الأجنبي .

خامساً : أثر الفساد على سوق الأوراق المالية وصناديق الاستثمار.

أولاً : أثر الفساد على النمو الاقتصادي:

طبقاً للنظرية الاقتصادية التقليدية فإن الفساد يعوق النمو الاقتصادي من خلال استخلاص الريع "الاستئثار بالفائض الاقتصادي" ممايؤثر سلباً على هذا النمو سواء بالنسبة لمنظمي المشروعات المحلية أوالأجنبية وهذا ما أثبتته الدراسة المقطعية التي تشير إلى وجود علاقة عكسية بين الفساد والاستثمار Ades and Die Tella 1996 يكون له آثاراً سلبية على النمو الاقتصادي.

ليس هذا فحسب وإنما الفساد يثبط أيضاً الاستثمار الأجنبي ويخفض الموارد المتاحة للهياكل الأساسية للعملية الإنتاجية والخدمات العامة وبرامج محاربة الفقر كما يقرر (Johnston, 1997) إعاقة الفساد للمؤسسات السياسية من خلال إضعاف شرعيتها وإمكانية محاسبة الحكومات.

وباختصار فالفساد هو المعوق الأول للتنمية المستدامة ومعوق أول لتخفيض الفقر والأداء الحكومي الجيد (Ades and Die Tella 1996)

والفساد لا يؤثر على الناس الفقراء بطريقة مباشرة تماماً من خلال سوء تخفيض الموارد العامة (ولاسيما المستمدة من المساعدات الخارجية) والذي يمارسه المسئولون المحليون الفاسدون، ولكن يبقى البلاد الفقيرة فقيرة ويعوقها من أن تصبح غنية.

ولهذه الأسباب فإن ما نحى المساعدات يركزون بدرجة متزايدة على الفساد وأثره على التنمية ويدركون الحاجة إلى ابتكار برامج لمساعدة الحكومات في القضاء على الفساد(World Bank, 1997a)

وهناك من يرى عكس ذلك فالفساد في نظرهم يحسن الرفاهية الاقتصادية ويحسن الكفاءة الاقتصادية من خلال التغلب على العقبات البيروقراطية المختلفة. Rose) (Ackerman 1978. وفي بعض التحليلات (على خلاف النظرية التقليدية) هناك رأي يقرر أن الفساد يمكن فعلاً أن يدفع النمو الاقتصادي" أو على الأقل لايعيقه) من خلال تسهيل الاستثمار الداخلي أو تحقيق ريع مرتفع من خلال المعاملة الضريبية. ومن الشواهد على ذلك تجربة جنوب شرق آسيا والتي أثبتت أن كثافة الفساد لايعني بالضرورة وجود علاقة عكسية بين الفساد والنمو الاقتصادي. ومن ناحية أخرى فإن الدليل المقارن حديثاً المبنى على الدراسات المقطعية يشير إلى علاقة عكسية بين الفساد والاستثمار مما يكون له آثاراً سلبية على النمو الاقتصاديAdes and Die Tella 1996

وهكذا يمكن القول بأن أغلب الدراسات الحديثة أثبتت وجود علاقة عكسية بين الفساد والنمو الاقتصادي، وأن هذه العلاقة ليست حتمية في كل الأوقات، فقد يوجد الفساد ولكنه لا يكون عائقاً للنمو الاقتصادي كما في تجربة جنوب شرق آسيا.

ثانياً : أثر الفساد على القطاع الضريبي:

يترتب على الفساد في مجال القطاع الضريبي أثاراً خطيرة، يمكن أن نشير إلى بعضها:

1) عندما يكون هناك فساد في القطاع الضريبي فإن هذا يدفع البعض إلى تقديم إقرارات ضريبية تظهر وعاءاً ضريبياً غير حقيقي لهؤلاء الأفراد وبهذه الطريقة يتمكنون وبطريقة زائفة من إظهار مقدرة منخفضة مقارنة بمقدرتهم الحقيقية، في حين لايستطيع الممولون الأمناء من تخفيض هذه المقدرة بنفس الطريقة ، فإذا عومل الإثنان وهو من يقدم إقرارات صحيحة ذات مقدرة حقيقية على الدفع، ومن يقدم إقرارات مزيفة لا تعكس مقدرته الحقيقية على الدفع، معاملة ضريبية واحدة فإن هذا يعني إخلال الفساد بمبدأ العدالة الأفقية، التي تقوم على أساس معاملة ضريبية متماثلة للأفراد ذوي القدرة المتساوية على الدفع. ومن جانب آخر فإن هذا يعد إخلالاً

بمبدأ العدالة الرأسية التي تقتضي معاملة ضريبية مختلفة للأفراد ذوي القدرة المختلفة على الدفع. مما يترتب عليه في النهاية إخلال الفساد بمبدأ العدالة الاجتماعية في توزيع الأعباء العامة.

2) يترتب على الممارسات الفسادية في القطاع الضريبي مقدرة زائفة على الدفع للأفراد المنهمكين في الممارسات الفسادية، مما ينجم عن هذه الممارسات وانتشارها على نطاق واسع انخفاض زائف في الطاقة الضريبية للمجتمع ككل. (كوفمان وآخرون 1998، ص 7 – 9)

فإذا كان صانع السياسة المالية سيضع حجم الإيرادات الحكومية، ويخطط الحجم الإنفاق الحكومي على أساس الطاقة الضريبية الزائفة، فإن السياسة الاقتصادية لن تستطيع تحقيق ما ينشده المجتمع من أهداف، مختلفة، سواء ما يتعلق منها بتحقيق النمو الاقتصادي، أو تمويل الإنفاق العام، أو تمويل الخدمات الاجتماعية العامة أو الجديرة بالإشباع التي لم يتم إشباعها بالقدر المرغوب اجتماعياً. وأمام هذا الوضع تجد الدولة نفسها مضطرة إلى التخلي عن بعض الأهداف التي وعدت المجتمع بإشباعها له.

ثالثاً : أثر الفساد على الإنفاق الحكومي:

يترتب على الفساد الممتد وانتشاره في القطاع الحكومي آثار على تخصيص النفقات العامة، مما يؤدي إلى تحقيق أدنى نفع ممكن من هذا الإنفاق وليس أقصى نفع ممكن منه. وعليه يترتب على شيوع الفساد وانتشاره في مجتمع ما، سوئ تخصيص لموارد هذا المجتمع العامة،لأنها سوف تتجه صوب أوجه الإنفاق التي لاتحظى بأولوية الإنفاق العام من وجهة نظر المجتمع. ومن ثم ستحظى الأنشطة المظهرية كالأنشطة الرياضية والأندية ووسائل الإعلام ونحو ذلك بإنفاق سخي وفي مقابل ذلك سيتم إغفال الكثير من الأنشطة والقطاعات الاقتصادية الهامة، أو يكون الإنفاق عليها ليس بالدرجة الكافية، كالإنفاق على القطاع الزراعي والصناعي، أو الإنفاق على تحسين مستوى المناطق النائية.

كما أن تنفيذ المشروعات العامة والمناقصات ستتميز بدرجة عالية من التميز وعليه سيتم استيراد المواد الخام ومواد البناء والآلات ونموها، من بلاد أجنبية معينة، في حين قد لا تكون هذه السلع المستوردة من هذه البلاد جيدة أو رخيصة مقارنة بغيرها من المصادر المتاحة.

كما أن المناقصات والمشروعات الهامة سترسو على شركات معينة مملوكة لأصحاب النفوذ والجاه في المجتمع (مورو1998، ص12).

رابعاً: أثر الفساد على سوق الصرف الأجنبي:

تقوم الدول عادة بتحديد سعر لعملتها الوطنية مقابل العملات الأجنبية الأخرى. وتحاول هذه الدول أن يتسم هذا السعر بالثبات على الأقل لفترة معينة، حتى تتمكن من أجراء الإصلاحات الاقتصادية المعينة التي ترغب في تحقيقها، ولكن الممارسات الفسادية في سوق الصرف الأجنبي يترتب عليها إنقسام هذا السوق إلى سوقين:- سوق رسمي يسوده السعر الرسمي للصرف الأجنبي، ويتميز هذا السوق بندرة في الصرف الأجنبي مقارناً بالطلب. وسوق غير رسمي يسوده سعر غير رسمي للصرف أعلى من السعر الرسمي ويتميز هذا السوق بالحركة والنشاط في شراء العرض المتاح من النقد الأجنبي، وتوجيه هذا النقد إما إلى تمويل أنشطة غير مخططة، أو تمويل أنشطة محظورة أو غير مرغوب فيها من وجهة نظر المجتمع، كما لو تم توجيه النقد الأجنبي الذي يتم تجميعه من السوق الرسمي إلى تمويل تجارة المخدرات أو إلى السلع المهربة من الخارج أو إلى الكماليات المستوردة من الخارج ونحو ذلك، مما يفضي في النهاية إلى زيادة عجز ميزان المدفوعات واستمراريته، وربما عدم قدرة الدولة على سداد ديونها ولجوئها إلى الاقتراض من الخارج وهذا مما يجعلها تعيش في دوامة من القروض وما لذلك من آثار سيئة على الاقتصاد.

خامساً: أثر الفساد على سوق الأوراق المالية وصناديق الاستثمار.

يقوم سوق الأوراق المالية على الشفافية في إباحة المعلومات المتعلقة بالشركات التي تطرح أوراقاً في الأسواق المالية، سواء تعلقت هذه المعلومات بالميزانية الختامية، أو بالنسب المالية التي تعكس الوضع الحقيقي لنشاط الشركة ومدى جدارتها الائتمانية ونحو ذلك.

ولكن يترتب على انتشار الفساد انتهاج إجراءات محاسبية غير حقيقية بل ومضلله في أغلب الأحيان، وإعداد حسابات للأرباح والخسائر تعكس وعاءاً ضريبياً منخفضاً بغرض المعاملة الضريبية، وحسابات أخرى تظهر معدلات مرتفعة للربحية تنتشر في أسواق المال بقصد الترويج للاكتتاب في أوراق هذه الشركات. مما ينجم عنه في النهاية تضليل للمستثمر في هذه الأوراق المالية، حيث بعد فترة زمنية معينة من إدراج الأوراق المالية لهذه الشركة في البورصة وتداولها من عدد كبير من المستثمرين الماليين يحدث انهيار لأسعارها.

أما بالنسبة لصناديق الاستثمار فهي تستند عل مبدأ أن الجمهور غير المصرفي، وخصوصاً معظم أفراد القطاع العائلي ليس لديهم المعرفة الفنية الكافية لتقييم جودة الأوراق المالية لكي يمكن المقارنة بينها، وبالتالي اختيار أفضل توليفة من هذه الأوراق التي تعطي عائداً أعلى في ظل مستوى معين من المخاطر. وبالتالي يقوم صندوق الاستثمار بتعيين خبراء ماليين لديهم المقدرة في تقويم جدارة الأوراق المالية نيابة عن الأفراد المستثمرين ، ومن ثم يتم تجميع الموارد المالية منهم واستثمارها في أوراق مالية ذات معدل عائد معين ومخاطر منخفضة، بحيث يتم في النهاية جعل المخاطر المترتبة على الاستثمار في هذا الصندوق عند حدها الأدنى .

ولكن ما يحدث عملاً ، وفي أغلب الأحيان حدوث اتفاق بين القائمين على الصندوق ومديري شركات معينة للترويج لأوراقها، فيرتفع سعر أوراق هذه الشركات المروج لها في السوق المالي ، مما يدفع الجمهور إلى شراء أسهم هذه الشركات بسعر مرتفع ، وبالتالي تحقيق الصندوق مكاسب رأسمالية، وتجمع الشركات المروج لأسهمها مبالغ مالية كبيرة مقابل بيع أسهمها، ثم تنخفض بعد ذلك أسعار هذه الأسهم وتحل الخسارة بعدد كبير من الأفراد من المستثمرين الصغار ، كما تنخفض أسعار أسهم صناديق الاستثمار نفسها كما حدث في عدد من البلدان النامية .

وعليه يمكن أن تقرر أن للفساد آثار اقتصادية سيئة على المجتمع.وهذه الآثار تتمثل في إعاقة للنمو الاقتصادي هذه إلى جانب أثره السيئ على القطاع الضريبي بالحد من موارد الدولة ، مما يجعلها غير قادرة على الوفاء بالحاجات الأساسية للمجتمع من جهة، ومن جهة أخرى فإن الفساد يخل بمبدأ العدالة الاجتماعية في توزيع الأعباء العامة.

هذا إلى جانب أثر ه على الإنفاق الحكومي من خلال سوء تخصيص الموارد العامة أو ضعف جودة السلع المستوردة أو المشروعات المقامة إضافة إلى أثر الفساد على سوق الصرف الأجنبي من خلال زيادة عجز ميزان المدفوعات، وتفاقم هذا العجز باستمرار الفساد مما يضطر الدولة إلى الاقتراض عند عجزها عن سداد ديونها.

وعلاوة على ما سبق فإن الفساد يسهم في الإخلال بمبدأ الشفافية والذي هو شرط أساسي لقيام سوق المال وتطوره.

المطلب الرابع
علاج الفساد الاقتصادي

يتناول هذا المطلب علاج الفساد الاقتصادي في الفكر الوضعي والإسلامي كل في فرع مستقل على النحو التالي:-

الفرع الأول : علاج الفساد في الاقتصاد الوضعي.

الفرع الثاني : علاج الفساد في الاقتصاد الإسلامي.

الفرع الأول
علاج الفساد في الاقتصاد الوضعي

يرى أنصار نظرية الاختيار العام أنه يمكن تخفيض الفساد بالتقليل من الفرص المتاحة لجني الريع، وذلك بالتحرر الاقتصادي، والحد من قوة الدولة من خلال مزيج من الإصلاحات الاقتصادية كالخصخصة وإزالة الرقابة على الأسعار، وعلى القطاع المصرفي، وإزالة المعونات وتخفيض التعريفات الجمركية وأشكال الرقابة الأخرى على التجارة والتوقع هو أنه بتخفيض حجم القطاع العام والتدخل المباشر في النشاط الاقتصادي وتخفيض فرص جني الريع يقل الفساد (world Bank. 1997b)

ويمكن للإصلاح الاقتصادي أن يكون له نتائج عكسية على الفساد ولا سيما في الأجل القصير. فمثلاً في غياب قوة الإجبار في الإصلاحات الضريبية المخصصة لزيادة الإيرادات الحكومية يمكن أن يزيد الحوافز على الممارسات الفاسدة . كما أن الخصخصة في غياب إجراءات تنظيمية قوية فعالة ذات إمكانية كبيرة لتوليد مستويات عالية من السعي لجني الريع الاقتصادي ولا سيما في الاحتكارات الطبيعية، ويشير المنتقدون للإصلاح الاقتصادي إلى الحاجة إلى مصادر جديدة للدخل والعمالة خارج نطاق القطاع العام لتخفيض حوافز سلوك جني الريع من ناحية ، وللإصلاحات السياسية لتوفير بيئة مؤسسية يمكن من خلالها معالجة الفساد من ناحية أخرى. (White: 1996, Kong1996)

وهذا الإصلاح يستلزم في نظرية الاختيار العام مزيداً من الرقابة المحكمة والتنظيم الصارم لهذه الإصلاحات حتى لا يكون المنتفع النهائي من هذه الإصلاحات النخبة التي تنتمي للدولة.

وعلاوة على ذلك ، فإن غياب الفرص الاقتصادية البديلة يحد من مجال تخفيض الفساد إذا ما ظل القطاع العام المصدر الأساسي للدخل والعمالة الرسمية (World Bank, 1997a)

أما مدخل الجماعية فيرون إمكانية الحد من الفساد بخلق المؤسسات الديمقراطية الجديدة، كالمشرعون المنتخبون، ولجان البرلمانات المنتخبة والمؤسسات الرقابية ونحوها، لأن هذه الإصلاحات السياسية تساهم في خلق بيئة أكثر حفزاً في تخفيض الفساد لأنها تزيد استجابة السياسية لرغبة أفراد المجتمع (little, 1996)

ويرد على هذا الرأي بأنه رغم أن المنافسة السياسية تقدم نخباً سياسية جديدة يمكن أن تتخذ تصرفات جادة ضد الفساد، إلا أن هذا لا يمنع من اتخاذ تلك النخب لنفسها مزيداً من الفرص لجني الريع، كما بدا ذلك في القارة الأفريقية .

وعلاوة على ذلك فليس هناك ارتباط معنوي بين الحقوق والعمليات الديمقراطية والفساد، كما أثبت ذلك (Johnston) في دليله الإحصائي. ويضاف إلى ما سبق فإن هناك الكثير من الأمثلة لبلدان زاد الفساد، مما يعني أن هذه المؤسسات والوكالات لا يكتب لها النجاح في مقاومة الفساد إلا بتنظيم الأفراد لأنفسهم تنظيماً فاعلاً، وهو ما يطلق عليه (Johnston) مفهوم التقوية الاجتماعية، ويقصد بها نطاق الموارد الاقتصادية والسياسية المتاحة للمواطنين المدنيين كأساس لمقاومة الفساد المنتظم أو الممتد.

وعليه فالمظاهرات الجماهيرية ضد السياسيين الفاسدين كثيراً ما دفعت السلطات إلى إزالة هؤلاء الفاسدين من أمكانهم ومراكزهم في بعض الدول كما حدث لحكومة نظير بوتو في باكستان ، وكولردي ميلو في البرازيل .

ولكن هذه المظاهرات ليست حلاً جذرياً للمشكلة وخصوصاً عندما يكون الفساد ممتداً، وإنما قد تفضي إلى غياب مؤقت لها، ولكن سرعان ما تظهر على السطح

من خلال قنوات أخرى . لذا لا بد من دعم هذا المبادرات بإيجاد منظمات ومشروعات وشبكات داخل المجتمع المدني يمكن من خلالها مراقبة سلوك الأفراد الرسميين وزرع الثقة الجماهيرية فيما يقوم به موظفو الدولة الرسميون من واجبات ووظائف. ورغم كل ذلك فليس كل المنظمات داخل المجتمع على وتيرة واحدة في مكافحة الفساد، فقد يكون بعضها قوة دافعة لمكافحة الفساد، ومع ذلك فإن هناك

مجموعات أخرى من هذه المنظمات منتفعة منه ومن ثم تقاوم التغيير، لذا يقترح البعض تدعيم هذا الأمر وتكميله بواسطة تدخلات مؤسسية .

مدخل الأشواك المتعددة:-

تقوم جهود مكافحة الفساد وفقا لمدخل الأشواك المتعددة على مجموعة من الإصلاحات السياسية والتشريعية والمؤسسية. وأما السياسية فكتقوية آليات إمكانية المحاسبة والرقابة على استخدام الموارد، وتحسين شروط تشغيل المستخدمين، وعدم محاباة الأقارب في التعيين ونحو ذلك. وأما التشريعية فكإصلاح النظام القانوني، بحيث يتضمن عقوبات وكذا صلاحيات كافية لردع الفساد ومن ذلك الحقوق الإجبارية للملكية والحقوق التعاقدية الإجبارية وكذا إجراءات تحسين الهيئة القضائية وجعلها أكثر مصداقية ونزاهة. وأما المؤسسية فكإنشاء وكالة لمقاومة الفساد، وكذلك محاكم خاصة لمراجعة حالات الفساد، وإعلان ملكية الأصول لكل السياسيين والمستخدمين المدنيين. ولكن نجاح هذه الوكالات المتخصصة في مكافحة الفساد يتوقف على مجموعة واسعة من العوامل الاجتماعية والاقتصادية وأشكال أوسع يفرضها الفساد في دول معينة، فعندما يكون الفساد ممتداً فإن تلك الوكالات يمكن أن تلعب دوراً محدوداً، يتوقف على قوتها في البحث والاستقصاء والإجبار والذي يحد منه نفوذ السياسيين المؤثرين والمستخدمين المدنيين المتلبسين بالفساد. فكما يرى (Little, 1996)أن نجاح مقاومة الفساد يعتمد على الإرادة السياسية، وهذا غير متوفر في أفريقيا وأمريكا اللاتينية بسبب التهديد المحتمل الذي تواجهه المؤسسة السياسية والبيروقراطية.

العوامل الخارجية :

يحظى الفساد المؤسسي بتأييد كبير من ممثلين خارجيين وخصوصاً ما نحى المعونات الخارجية. ويمكن تخفيض الفساد بالإصلاح المؤسسي والذي لا يكون فاعلاً في تحقيق ذلك كالإصلاحات السياسية وإنما قد يكون ملائماً ربما في دول لا يكون الفساد ممتداً فيها أو يكون بها قوانين ووكالات لمحاربة الفساد، أو تأييد جماهيري واسع، لأن حكومات هذه الدول غالباً ما تأتي عن طريق التصويت الحر والعملية الديمقراطية، ولهذا فإنها تكون خاضعة للمساءلة والمحاسبة من الجمهور.

وبعض المراقبين حذرين من الفاعلية المحتملة للإصلاحات السياسية والمؤسسية، طالما أنها ستصل إلى مدى محدود في بلاد يكون الفساد فيها متجسداً في الهياكل الاجتماعية والاقتصادية. ولكل هذه الأسباب فإن هدف استئصال الفساد

في هذه البلاد قد يكون صعباً. صحيح أنه يمكن الحد منه إلى مستويات مقبولة وغير عائقة للاستقرار السياسي والتنمية الاقتصادية.

ولذا فقد أدت محدودية الإصلاحات السياسية والمؤسسية مجتمعه إلى نمو الاعتراف بأهمية القوى الدولية كسبب من أسباب الفساد إلى استجابات دولية متنوعة.

ولما كان فساد المؤسسات في الدولة المصدرة من أحد عوامل انتشاره في الدول المستوردة، فإن هناك الكثير من الجهود الدولية المبذولة والمكملة للإصلاحات السياسية والمؤسسية في البلدان المستوردة . ومن أهم المبادرات الحديثة في الشأن مبادرة دول الاتحاد الأوربي "O.E.C.D" ومع ذلك فهناك الكثير من الشركات الأمريكية المتورطة في تقديم رشاوي لمسئولين أجانب، مما يجعلها مرتكبة لجرائم طبقاً لقوانين الممارسات الفسادية الخارجية على مدار أكثر من عقدين.

وإضافة على ما سبق فهناك مبادرات مماثلة على المستوى الإقليمي داخل الاتحاد الأوربي وأمريكا اللاتينية تمثلت في اتفاقيات دولية متعددة الأطراف، الهدف منها الرقابة على الفساد سواء كان وطنياً أو دولياً، من خلال اتفاقيات دولية لتبادل المعلومات والتعاون في الإجراءات القانونية لمحاكمة المتورطين في الفساد.

كما أن لمنظمة الشفافية الدولية دوراً بارزاً في محاربة الفساد الدولي من خلال إجراءات متنوعة، لعل أحدثها تقديم المتعاقدين المحتملين والموردين للسلع والخدمات لا قرارات موقعة من قبلهم بعدم تقديم رشاوي تتصل بالعقود الرسمية. وفي الوقت نفسه تلتزم الحكومة نفسها بقواعد الشفافية، وذلك بمنع وقبول الرشاوي بواسطة المسئولين العموميين . وفي بعض الدول هناك مجموعات وطنية تعمل على تحقيق ذلك من خلال التزام المنتمين للحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص.وأخيراً يمكن القول بأن جميع النظريات تتفق على صعوبة القضاء على الفساد (وخصوصاً الممتد) لكن يمكن التخفيف منه وذلك الإرادة الصادقة لمكافحة الفساد، وذلك يستلزم مجموعة من الإجراءات والإصلاحات تختلف من نظرية لأخرى، فوفقاً لنظرية الاختيار العام يكون التخفيف من الفساد بتقليل الفرص المتاحة لجني الريع، وذلك بالتحرر الاقتصادي والحد من احتكار الدولة ونحو ذلك . هذا إلى جانب تأمين الفرص الاقتصادية . وفي المذهب الجماعي يكون التخفيف بالإصلاحات السياسية وذلك بخلق المؤسسات الديمقراطية والمؤسسات الرقابية والبرلمانات المنتخبة ونحو ذلك.

أما نظرية الأشواك المتعددة فيكون التخفيف بمزيج من الإجراءات والإصلاحات السياسية والتشريعية والمؤسسية، بل وكل الأنظمة التي تولد الفساد فالإصلاح السياسي يكون بتقوية الآليات ومؤسسات الرقابة على استخدام الموارد وتحسين ظروف العمل ونحو ذلك.

وأما التشريعي فيكون بإصلاح القانون الجنائي والمدني وتحسين كفاءة الهيئة القضائية وماشابه ذلك .

وأما المؤسسي فيكون بوجود أنظمة للرقابة والمراجعة،وكذا وكالة خاصة لمقاومة الفساد.

وأما العوامل الخارجية للفساد فيكون التخفيف من حدتها بإصلاح مؤسسي وسياسي من شأنه الحد منه إلى مستويات معقولة بحيث لا يعوق الاستقرار السياسي والتنمية الاقتصادية.

كما يمكن الاستعانة ببعض المنظمات الدولية التي من شأنها تقديم المعونات لمؤازرة الإصلاحات الديمقراطية، وإقامة اقتصاديات أكثر قدرة على المنافسة والأخذ بتوجيه إداري أفضل ومن هذه المنظمات منظمة الشفافية الدولية .

الفرع الثاني

علاج الفساد في الاقتصاد الإسلامي

يقوم علاج الفساد في الإسلام على مجموعة من الأسس والمعايير الاقتصادية، لعل أهمها :-

(1) حسن الاختيار في التعيين، أو ما يمكن أن نطلق عليه معايير التخصيص الأمثل للموارد البشرية، .. يقول تعالى " قالت إحداهما يا أبت استأجره إن خير من استأجرت القوي الأمين" (القصص الآية – 26).ومن السنة هناك الكثير من الأحاديث التي يصعب سردها هنا فهي أكثر من أن تحصى، ولكني سأكتفي هنا بواقعة صغيرة يمكن من خلالها استنتاج بعض تلك المعايير فعن أبي ذر رضي الله عنه قال : قلت : يا رسول الله ألا تستعملني ؟قال : فضربني بيده على منكبي ثم قال يا أبا ذر إنك ضعيف وإنها أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها (صحيح مسلم بشرح النووي. ج12 ص209) ومن هذا الحديث يتضح أن الرسول صلى الله عليه وسلم قصد بالأمانة المتطلبات الأساسية والحد الأدنى من كفاءة الأداء ، والمهارات الذهنية والعقلية التي تتطلبها الوظيفة

التي طلب الصحابي أن تسند إليه. ولما كان الرسول عليه السلام ببعد نظره وجد أن المهارات والقدرات الذهنية والاستعداد النفسي والعقلي غير متوافرة لدى هذا الصحابي فإنه قال له " إنك أمرؤ ضعيف" بمعنى أن الرسول صلى الله عليه وسلم كان يقصد أن مئ لدى هذا الصحابي من مهارات وقدرات أقل نسبياً مما تتطلبه الوظيفة العامة، فكان الرسول عليه الصلاة والسلام – ببعد نظر – يعطي تقديراً خاصاً للموارد النادرة نسبياً، وأنه كان حريصاً على استغلال هذه الموارد أفضل استغلال ممكن. وهذا من شأنه تحقيق المجتمع الإسلامي لأعلى إنتاجية ممكنة.

فإذا افترضنا– جدلا – أنه عليه الصلاة والسلام أخذته جوانب العطف والشفقة في تولية الوظائف والمهام، وتغاضى عن جانب المهارات والقدرات المتوافرة لدى الأفراد المختلفين، فإن الأمر سينتهي به إلى وضع بعض الأفراد في وظائف تتطلب مهارات وقدرات أكثر مما لديهم، مما يعني أن هؤلاء الأفراد سيقومون بأداء بعض الجوانب الوظيفية ومهامها التي تتفق مع مهاراتهم، والبعض الآخر من جانب الوظيفة لن يقوموا بأدائه لعدم توفر المهارات اللازمة لهذا الأداء.وحيث أن عدم أداء هذا الجزء من الوظيفة يضيع على المجتمع الإسلامي جني مكاسب هذا الأداء، فإن المنفعة الاجتماعية لن تكون عند حدها الأقصى. ومن هنا يكون هذا المجتمع معظماً للمنفعة. وحيث أن الرسول صلى الله عليه وسلم قدر مهارات وقدرات هذا الصحابي تقديراً صحيحاً، مما يعني أنه عليه السلام كان حريصاً على استثمار القدرات والمهارات البشرية لدى أفراد المجتمع الإسلامي بطريقة صحيحة، مما يجعلنا نستنتج أن " المجتمع الإسلامي الكفء، والذي يأخذ بأفعال وأقوال وتصرفات الرسول صلى الله عليه وسلم يتميز بالتخصيص الأمثل للموارد البشرية ويمكن أن نسمي هذا المجتمع بالمجتمع الإسلامي الكفء" . ولما كان المجتمع الإسلامي الكفء يحقق التخصيص الأمثل للموارد، فإن انحراف المجتمع الإسلامي الفعلي عن المجتمع الإسلامي الكفء هو الذي يؤدي إلى انخفاض مستوى إنتاجية عناصر الإنتاج عن مستوى الإنتاجية المتحقق في ظل التخصيص الأمثل للموارد للمجتمع الكفء. وبمقدار انحراف المجتمعات الإسلامية عن المجتمع الإسلامي الكفء يكون انحراف الناتج القومي المحتمل . وهذا الانحراف ينجم عن

التصرفات السلوكية المنحرفة عن السلوك الإسلامي الرشيد ، وينجم عن التصرفات السلوكية المنحرفة انتشار المحاباة والمجاملة في إسناد الوظائف وتخصيص الموارد وتوزيع الدخول.

وقد ساد المجتمع الإسلامي الكفء في عهد الخلفاء الراشدين أيضاً فلم يؤثر عنهم المحاباة والمجاملة، كما لم يؤثر عنهم الإسراف في استخدام موارد المجتمع الإسلامي، بل إن الموارد الاقتصادية المتاحة للمجتمع كانت تخصص في أفضل استخداماتها لصالح المجتمع ككل . ولهذا حققت الدولة الإسلامية في عهودها الأولى معدلات مرتفعة للنمو الاقتصادي في المجالات الاقتصادية المختلفة سواء كانت زراعية أو صناعية أو تجارية .

(2) ومن المعايير الهامة التي يقرها الإسلام المبدأ الاقتصادي الذي يقرر المساواة بين الأجر والإنتاجية، حتى لا يكون هناك إثراء بلا سبب، ولا يكون هناك غبناً في الأجر، وهي من صور الفساد في المجتمعات المعاصرة فعندما يعرف الفرد مقدماً أن الأجر الذي سيتقاضاه يعادل إنتاجيته الحقيقية (الإنتاج الحدي النقدي/ مستوى الأسعار أو سعر المنتج الذي يساهم فيه)فإن جهده واهتمامه سينصرف إلى زيادة إنتاجيته بهدف زيادة أجره، وإذا اختل هذا المبدأ فإن الحرص على الحصول على المال من مصدر آخر غير العمل سيزيد وسيشتهر حصول الأفراد على دخول لا تستند إلى العمل .ولهذا فإن الإسلام أقر مبدأ المحاسبة للعمال وسؤالهم عن مصدر هذا المال حيث أن ثروة الفرد في الإسلام إما أن تأتي من الإرث أو مدخراته المتراكمة ، وقد كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه – وهو خليفة – يحاسب الولاة حساباً شديداً ، فيحصى ثروته قبل العمل وأثناء العمل فإذا ظهرت زيادة غير مبررة بسبب غير مشروع أخذها منه وردها إلى بيت المال.وقبله كان عليه السلام يحاسب عماله ويناقشهم، فقد روى عنه صلى الله عليه وسلم أنه استعمل رجلاً على الصدقة فلما جاء قال هذا لكم وهذا أهدى إلى فقام عليه السلام خطيباً فحمد الله وأثنى عليه وقال " ما بال العامل نبعثه فيجيء فيقول هذا لكم وهذا أهدى إلي ألا جلس في بيت أمه أو أبيه فينظر أيهدي له أم لا ، لا يأتي أحد منكم بشئ من ذلك إلا جاء به يوم القيامة إن كان بعيراً فله رغاء أو بقرة فلها خوار أو شاة .. اللهم هل بلغت ، اللهم بلغت ، (سنن أبي داود . جـ3 ص135).

وقد أكدت هذه المبادئ السابقة أيضاً وصية الإمام على بن أبي طالب رضي الله عنه لأحد عماله حيث قال له " ثم أنظر في أمور عمالك فاستعملهم اختباراً ولا تولهم محاباة أو أثره فإنهم جماع من شعب الجور والخيانة : وتوخ فيهم أهل التجربة والحياء .. فإنهم أكرم أخلاقاً وأصح أعراضاً وأقل في المطامع إشراقاً وأبلغ في عواقب الأمور نظراً .. ثم أسبغ عليهم الأرزاق فإن ذلك قوة لهم على استصلاح أنفسهم وغني لهم عن تناول ما تحت أيديهم وحجة عليهم إن خالفوا أمرك أو تلموا أمانتك ثم تفقد أعمالهم وابعث العيون من أهل الصدق والوفاء عليهم فإن تعاهدك في السر لأمورهم حدوة لهم على استعمال الأمانة والرفق بالرعية (نهج البلاغة ، 1416هـ / 1996م ، ص 634).

(3) فإذا ما أضيف إلى ذلك الرقابة الداخلية لدى المسلم ، والمتمثلة في ضميره الحي المرتبط بالله عز وجل في كل أموره الظاهرة والباطنة ، وإدراكه التام لرقابة الله عز وجل له في السر والعلن، كما قال تعالى: " أم يحسبون أنا لا نسمع سرهم ونجواهم بلى ورسلنا لديهم يكتبون . الزخرف الآية 80 وقوله أيضاً: "وأسروا قولكم أو اجهروا به إنه عليم بذات الصدور " الملك الآية (13).

فإن هذا يدفع المسلم إلى البعد عن الممارسات الفسادية أيا كان نوعها، وإن غاب عن أعين الناس أو أعين السلطة وأجهزة الأمن، لأنه يدرك أنه مراقب من خالقه محاسب على أعماله السرية والجهرية وعليه فإن هذه الرقابة تعتبر أسلوباً وقائياً هاماً في النظام الإسلامي لمكافحة الفساد، وهذا ما لم تركز عليه السياسات الوضعية .

تعد ظاهره الفساد الإداري والمالي من الظواهر الخطيرة التي تواجه البلدان وعلى الأخص الدول النامية حيث أخذت تنخر في جسم مجتمعاتها بدأت بالأمن وما تبعه من شلل في عملية البناء والتنمية الاقتصادية والتي تنطوي على تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والإدارية وبالتالي عجز الدولة على مواجهة تحديات أعمار أو إعادة أعمار وبناء البنى التحتيه اللازمة لنموها .

لاقت هذه المشكلة (الفساد Corruption) اهتمام الكثير من الباحثين والمهتمين واتفقت الآراء على ضرورة وضع وتأسيس إطار عمل مؤسسي الغرض منه تطويق المشكلة وعلاجها من خلال خطوات جديه ومحدده ومكافحة الفساد بكل

صوره ومظاهره وفي كافة مجالات الحياة لتعجيل عملية التنمية الاقتصادية وقد أشار مدير فرع الجنوب لهيئة النزاهة العامة [1] إلى إن الفساد الإداري والمالي ظاهره قديمة أصابت الجهاز الإداري في العراق منذ نشأة الدولة العراقية في بداية عشرينيات القرن الماضي واستفحلت بعد انقلاب 1968 . وكان التغير بالنظام السياسي ودخول قوات الاحتلال الأجنبية عام 2003 وخوض عملية الانتخابات بطريقة ديمقراطية وحرية تامة موضع استبشار من قبل المواطنين لتغيير معالم الظلم والهدر والتبذير للأموال العامة وعدم العدالة في توزيع الثروات العامة بعد معاناة حروب وحصار دام لعقود ولكن الحقيقة كانت مخيبة الآمال لوجود نخب سياسية مختلفة الأطياف أضحت اهتماماتها بالدرجة الأولى (كما يتداول علناً بوسائل الأعلام المختلفة) توزيع حصص القيادات العليا أو الحقائب الوزارية أو الإدارات العامة مما أضحى العراق ممثلاً المركز 129 في الدول الأنظف في سلم الفساد (في تقرير لمنظمة الشفافية العالمية) أو كما جاء (في تقرير مستقل أخر) باعتباره ثالث بلد (بعد الصومال وميانمار) من بين 180 بلداً في الفساد . وكان لسن العديد من القوانين وتشكيل المفوضية العامة للنزاهة ووجود دوائر المفتش العام في الوزارات بارقة أمل وشعور بأطمئنان لعهد جديد دخل فيه العراق واندثرت معه عصور الظلمة . إلا إن تشريع القوانين الممهدة للسلب والنهب والاحتيال في وضح النهار وبأساليب ملتوية وظهور المخاصصه وتمرير قوانين مقابل تمرير أخرى بات يحمل مسوغاً قانونياً ضمن مصطلح الحصانة (سواء كان للمشرع أو للموظف القيادي الكبير) الذي يحملها نتيجة رفض الموافقة على قرار الإحالة إلى القضاء استناداً إلى المادة 136 فقرة (ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 التي تعطي الحق لمرجع المتهم إلى عدم الموافقة على قرار الإحالة إلى المحاكم .

لهذا كان على المهتمين والباحثين ضرورة إعداد الدراسات والبحوث لتشخيص ومتابعة ومن ثم معالجة ظواهر الفساد المختلفة وأهمها الفساد الإداري الذي يتبعه الفساد المالي حتماً .

---

[1] النزاهة / نشرة دورية العدد 3 سنة 2007 .

وسيتضمن البحث :-

أولاً . تحديد مفهوم الفساد المالي والإداري .

ثانياً . مظاهر الفساد الإداري والمالي والتركيز على قانون إعادة المفصولين والمتضررين سياسياً إلى الخدمة .

ثالثاً . الجهات المسؤولة عن مكافحة الفساد .

رابعاً . الاستنتاجات والتوصيات .

نشأت ظواهر تخص السلوك غير القويم للفرد والمَتمثل بعدم نزاهة الأفراد (سلوكياً ، وظيفياً ، مالياً) في العقود الأخيرة وقد تأثر الاقتصاد العراقي بهذه الظواهر التي بدأت تنخر في هيكلية الدولة وعجزها عن مواجهة مثل هذه الظواهر إضافة إلى تحديات العولمة وما تشكل منه بعد أكثر من حرب وحصار مرت على العراق وكذلك المتغيرات السياسية الدولية .

الأمر الذي أدى إلى تساؤل الباحثة عن أسباب هذا النوع من السلوك ومحاولة وضع الحلول الناجعة له وبالشكل التالي :-

1 . هل هناك فعلاً فساد إداري ومالي في العراق ؟

2 . هل تم تشخيص أسبابه ؟

3 . هل يمكن وضع الحلول الناجعة لمعالجته والقضاء على مظاهره ؟؟

أولاً . مفهوم الفساد الإداري والمالي :-

إن الفساد (Corruption) مصطلح يتضمن معاني عديدة في طياته . والفساد موجود في كافة القطاعات الحكومية منها والخاصة فهو موجود في أي تنظيم يكون فيه للشخص قوة مسيطرة أو قوة احتكار على سلعة أو خدمة أو صاحب قرار وتكون هناك حرية في تحديد الأفراد الذين يستلمون الخدمة أو السلعة أو تمرير القرار لفئة دون الأخرى وقد يتضمن مصطلح الفساد الإداري محاور عديدة.

1. الفساد السياسي ويتمثل بالانحراف عن النهج المحدد لأدبيات التكتل أو الحزب أو المنظمة السياسية نتيجة الشعور بالأزلية أو كونه الأوحد أو الأعظم أو المنظر، أو بيع المبادئ الموضوعة في أدبيات المنظمة للكتل الدولية أو الإقليمية القومية لسبب أو أكثر فالخيانة والتواطؤ والتغافل والإذعان والجهل والضغط ... وغيرها .

2. الفساد الإداري ويتعلق بمظاهر الفساد والانحراف الإداري أوالوظيفي من خلال المنظمة والتي تصدر من الموظف العام إثناء تأدية العمل بمخالفة التشريع القانوني وضوابط القيم الفردية، أي استغلال موظفي الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على مكاسب ومنافع بطرق غير مشروعة.
3. الفساد المالي ومظاهره... الانحرافات المالية ومخالفة الأحكام والقواعد المعتمدة حالياً في تنظيمات الدولة (إدارياً) ومؤسساتها مع مخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية.
4. الفساد الأخلاقي ويتمثل بالانحرافات الأخلاقية وسلوك الفرد وتصرفاته غير المنضبطة بدين أو تقاليد أوعرف اجتماعي مقبول.

إما فيما يخص موضوع بحثنا (الفساد الإداري والمالي) فقد وردت تعاريف عدة منها :-

- تعريف موسوعة العلوم الاجتماعية (الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة) ولذلك كان التعريف شاملاً لرشاوي المسؤولين المحليين أو الوطنيين ، أو السياسيين مستبعدة رشاوي القطاع الخاص .

وعرفته كذلك (هو خروج عن القانون والنظام العام وعدم الالتزام بهما من اجل تحقيق مصالح سياسية واقتصادية واجتماعية للفرد أو لجماعة معينة) .

إما تعريف منظمة الشفافية العالمية فهو (إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص) إما تعريف صندوق النقد الدولي (IMF) (علاقة الأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف إلى استحصال الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة بين الأفراد) .

أنواع الفساد من حيث الحجم

1 . الفساد الصغير (Minor Corruption)

(فساد الدرجات الوظيفية الدنيا) وهو الفساد الذي يمارس من فرد واحد دون تنسيق مع الآخرين لذا نراه ينتشر بين صغار الموظفين عن طريق استلام رشاوى من الآخرين .

2 . الفساد الكبير (Gross Corruption)

(فساد الدرجات الوظيفية العليا من الموظفين) والذي يقوم به كبار المسؤولين والموظفين لتحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة وهو أهم واشمل واخطر لتكليفه الدولة مبالغ ضخمة .

أنواع الفساد من ناحية الانتشار

1 . فساد دولي :-

وهذا النوع من الفساد يأخذ مدى واسعاً عالميا يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن ما يطلق عليها (بالعولمة) بفتح الحدود والمعابر بين البلاد وتحت مظلة ونظام الاقتصاد الحر .

ترتبط المؤسسات الاقتصادية للدولة داخل وخارج البلد بالكيان السياسي أو قيادته لتمرير منافع اقتصادية نفعية يصعب الفصل بينهما لهذا يكون هذا الفساد أخطبوطياً يلف كيانات واقتصادات على مدى واسع ويعتبر الأخطر نوعاً .

2 . فساد محلي :-

وهو الذي ينتشر داخل البلد الواحد في منشأته الاقتصادية وضمن المناصب الصغيرة ومن الذين لا ارتباط لهم خارج الحدود (مع شركات أو كيانات كبرى أو عالمية) .

أسباب الفساد وتأثيراته

يمكن تحديد أسباب الفساد بما يلي :-

1 . أسباب سياسية

ويقصد بالأسباب السياسية هي غياب الحريات والنظام الديمقراطي ، ضمن مؤسسات المجتمع المدني ، ضعف الأعلام والرقابة.

2 . أسباب اجتماعية

متمثلة بالحروب وأثارها ونتائجها في المجتمع والتدخلات الخارجية، الطائفية والعشائرية والمحسوبيات القلق الناجم من عدم الاستقرار من الأوضاع والتخوف من المجهول القادم ... جمع المال بأي وسيلة لمواجهة هذا المستقبل والمجهول الغامض.

3 . أسباب اقتصادية

الأوضاع الاقتصادية المتردية والمحفزة لسلوك الفساد وكذلك ارتفاع تكاليف المعيشة .

4 . أسباب إدارية وتنظيمية

وتتمثل في الإجراءات المعقدة (البيروقراطية) وغموض التشريعات وتعددها أو عدم العمل بها ، وضمن المؤسسة لعدم اعتمادها على الكفاءات الجيدة في كافة الجوانب الإدارية .

إما تأثير الفساد ممكن أن يحدد بما يلي :-

أ. تأثيره على الاقتصاد

يؤثر الفساد على الاقتصاد :-

1. ضعف الاستثمار وهروب الأموال خارج البلد ومايتبعه من قلة فرص العمل وزيادة البطالة والفقر .
2. ضياع أموال الدولة والتي كان من الأجدر استثمارها في مشاريع تخدم المواطنين .

ب. إما تأثير الفساد على النواحي السياسية

1. يؤدي الفساد إلى إحلال المصالح إلى حسم بدل المصالح العامة ويؤدي الفساد إلى زيادة الصراعات والخلافات في جهاز الدولة بين الأحزاب المختلفة في سبيل تحقيق المصلحة الخاصة على المصلحة العامة .
2. وكذلك تأثير الفساد على وسائل الأعلام المختلفة وتكيفها وضمن المتطلبات الخاصة للمفسدين وجعل أجهزة الأعلام بعيدة عن دورها في التوعية ومحاربة الفساد .

ثانياً . مظاهر الفساد الاداري والمالي :-

والتركيز على قانون إعادة المفصولين والمتضررين السياسيين كمظهر من مظاهر الفساد الإداري والمالي في العراق .

إن مسألة الفساد ومنها الفساد الإداري ليست بمسألة رياضية أو معادلة يمكن احتسابها بالأرقام ليصل الشخص إلى فك رموزها وإعطاء النتيجة بأسلوب رياضي بحت بل هي مسألة تعود إلى ذات الشخص في مقاومتها (ضمن اطر البيت والحارة والدائرة والمجتمع ...) .

إن مسألة الالتزام بالتشريعات السماوية في منع مظاهر الفساد ومعاقبة المفسدين بالعقاب العاجل في الدنيا والأجل عند الحساب كقوله تعالى (إنما يؤخرهم ليوم تشخص فيه الإبصار) . يعتبر عاملاً مهماً لدى الكثيرين في عدم الولوج إلى هذا الدهليز المظلم والذي لن يجني منه المفسد إلا الخسران لذا لانجد إن من يمارسون مظاهر الفساد قد اندفعوا لها بسبب عاطفي أو هدى نفس قد يزول في لحظة .

ولاشك إن المكاسب المادية والمعنوية التي يجنيها المفسد هي التي تدفعه لأرتكاب مثل هذه الأفعال والتي قد تأخذ احد أو أكثر من مظاهره التالية :-

1. الرشوة Bribry

وتعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ إعمال خلاف التشريع أو أصول المهنة .

2. المحسوبية Nepotism

أي امرار ما تريده التنظيمات (الأحزاب أو المناطق والأقاليم أو العوائل المتنفذة) من خلال نفوذهم دون استحقاقهم لها أصلاً .

3. المحاباة Favoritism

أي تفضيل جهة على أخرى بغير وجه حق كما في منح المقاولات والعطاءات أو عقود الاستئجار والاستثمار .

4. الوساطة

أي تدخل شخص ذا مركز (وظيفي أو تنظيم سياسي) لصالح من لايستحق التعيين أو إحالة العقد أو إشغال المنصب أو ... الخ .

5. الابتزاز والتزوير Black Mailing

لغرض الحصول على المال من الأشخاص مستغلاً موقعه الوظيفي بتبريرات قانونية أو إدارية أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين كما يحدث في دوائر الضريبة أو تزوير الشهادة الدراسية أو تزوير النقود .

6. نهب المال العام Embezzlement

والسوق السوداء والتهريب بأستخدام الصلاحيات الممنوحة للشخص أو الاحتيال أو استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الدولة بشكل سري من غير وجه حق أو تمرير السلع عبر منافذ السوق السوداء أو تهريب الثروة النفطية .

7. فساد يتقاطع مع الأنظمة والقوانين المتعلقة بنظام العدالة وجقوق الملكية والتسهيلات المصرفية والائتمانات وكذلك التمويل الخارجي [2] .

8. الفساد في بيئة المجتمع / التلوث ودخان المصانع (وكانت للدول الصناعية الكبرى الأثر الأكبر في ظاهره الاحتباس الحراري) التي يمر بها العالم حالياً .

9. التباطؤ في أنجاز المعاملات وخاصة المهمة والمستعجلة كمعاملات التقاعد والجنسية وجواز السفر ووثائق تأييد صحة صدور الشهادات أو الكتب الرسمية .

إما في العراق فقد بلغ الفساد الإداري والمالي خلال العامين السابقين مستوى قياسياً غير مسبوق ، الأمر الذي جعل العراق يحتل المركز الثالث عالمياً في هرم الفساد الإداري والمالي .

وتقدر هيئة النزاهة الأموال المهدوره جراء الفساد الإداري في الوزارات العراقية في العامين السابقين بحدود (7.5) مليار دولار موزعة حسب حصة كل وزارة أو دائرة من الهدر المحدد (7.5) مليار دولار وبالشكل التالي :-

---

[2] مقالة سعد العنزي وجهة نظر تحليلية في الفساد مجلة المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية العدد السادس / السنة الثانية / آب 2002 .

ت	الوزارة	مقدار الاموال المهدوره	نسبة الفساد
1	وزارة الدفاع	4 مليار دولار	%53.33
2	وزارة الكهرباء	1 مليار دولار	%13.33
3	وزارة النفط	510 مليون دولار	%7.16
4	وزارة النقل	210 مليون دولار	%2.95
5	وزارة الداخلية	200 مليون دولار	%2.81
6	وزارة التجارة	150 مليون دولار	%2.11
7	وزارة المالية والبنك المركزي	150 مليون دولار	%2.11
8	وزارة الأعمار والإسكان	120 مليون دولار	%1.69
9	وزارة الاتصالات	70 مليون دولار	%98
10	أمانة بغداد	55 مليون دولار	%77
11	وزارة الرياضة والشباب	50 مليون دولار	%70
12	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	50 مليون دولار	%70
13	وزارة الصحة	50 مليون دولار	%70
14	وزارة العدل	40 مليون دولار	%56
15	وزارة الزراعة	30 مليون دولار	%42
16	وزارة الموارد المائية	30 مليون دولار	%42
17	وزارة الصناعة والمعادن	20 مليون دولار	%28
18	الهيئة العليا للانتخابات	10 مليون دولار	%14
19	هيئة السياحة	10 مليون دولار	%14
20	وزارة التربية	5 مليون دولار	%7
21	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	50 مليون دولار	%7

فضلاً عن فساد مالي غير منظور يقدر بأكثر من هذه المبالغ المحصورة والمتأتية عن عقود أو اختلاسات أو ترميم لمنشآت وتأجير طائرات وبواخر أو أكساء طرق .

من الأرقام أعلاه يتبين إن جميع القطاعات الحكومية قد هدرت فيها الأموال جراء الفساد الإداري حتى وصل حد الفساد في مؤسسات الدولة إن كلفة تدريب الشرطي العراقي الواحد خـــلال فترة تتراوح بين (6-8) أسابيع في الأردن وصلت

إلـــى قيمـــة تتراوح بيـــن (40-60) ألف دولار أمريكي في حين إن هناك دول عرضت على الحكومة تدريب الشرطة العراقية مجاناً .

قانون إعادة المفصولين والمتضررين السياسيين إلى الخدمة / مظهر من مظاهر الفساد الإداري والمالي من خلال تطبيقات القانون بصورة مخالفة للتعليمات والقوانين المحددة بعد احداث 2003/4/9 وسقوط النظام السابق ظهرت الحاجة إلى وجود تشريع يعيد إلى الخدمة (مع ضمان كافة الحقوق) الذين تركوها لأسباب سياسية أشار إليها المشروع ومنها الحكم عليهم أو على أقاربهم لحد الدرجة الرابعة لمختلف الأحكام ومنها الإعدام .

وصدرت تعليمات من مجلس الوزراء / الأمانة العامة تحت رقم ف/5300/88/1/6 بتاريخ 2005/6/12 إلى شمول عبارة (المفصولين لأسباب سياسية) على :-

1. من اثبت بأدلة مقنعة لايتسرب إليها الشك بأنه ترك الوظيفة وأقصي عنها لأسباب سياسية أو طائفية أو قومية أو عرقية .
2. رفضه الانتماء إلى حزب البعث المنحل .
3. حكم عليه أو على احد أقاربه حتى الدرجة الرابعة لأسباب سياسية .
4. ابعد إلى خارج العراق لأسباب سياسية أو عنصرية .
5. أسقطت عنه الجنسية العراقية .
6. كان لاجئاً سياسياً خارج العراق .

وحدد يوم 2005/9/30 أخر موعد لتقديم طلبات الإعادة للوظيفة العامة بأدعاء الفصل السياسي وشكلت لجان فرعية في الكيانات الإدارية الفرعية وأخرى على مستوى الوزارات (رئيسية) مهمتها استلام الطلبات وتدقيقها ومقابلة المعادين بعد دراسة الوثائق والمستندات الرسمية التي تثبت حالة الضرر أو الفصل السياسي .

ثم صدر إيضاح من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / الدائرة القانونية رقم 10717 في 2005/7/20 يوضح إلية تنفيذ هذا القرار وهي :-

1. من تمت تنحيته عن الوظيفة قسراً ولو يتركها طوعاً ولايشمل ذلك من ترك الوظيفة لأسباب اقتصادية أو ذاتية أو من أحيل على التقاعد أصولياً .
2. تقديم قرارات الأحكام الصادرة بحق الأقارب حتى الدرجة الرابعة مع استبعاد الأحكام الجنائية وان تكون الأحكام قد صدرت بعد تعيين الموظف المتضرر .

3. تقديم مستندات الأبعاد خارج العراق لأسباب سياسية أو عنصرية أو طائفية .
4. تقديم مستندات إسقاط الجنسية العراقية .
5. تقديم مستندات إثبات اللجوء السياسي إلى البلاد العربية أو الأجنبية .
6. إن تكون الفترة بين الحكم على احد الأقارب (الحدث) وترك الخدمة قصيرة أو مناسبة .
7. عدم اعتماد التأييدات الصادرة من الأحزاب أو الحركات السياسية وقد تشكلت لجنة في معهد الإدارة / الرصافة مهمتها استلام طلبات المتقدمين (المعادين للخدمة) بإضافة الخدمة (الانقطاع عن العمل لأسباب سياسية) وتمت مقابلتهم مستندين على التعليمات الصادرة بهذا الخصوص من استلام مستندات الإثبات والشهادة والتي قد تصل إلى أداء اليمين عند عدم توفر الأدلة .

وكان عدد الطلبات المقدمة إلى اللجنة في المعهد (55) خمسة وخمسون طلب ثم تم تقديم التوصية إلى اللجنة الرئيسية في الهيئة (والتي انحصر دورها في استلام محاضر المقابلة والوثائق المقدمة من الذوات الذين يرغبون شمولهم بالضرر السياسي) بشمول (3) طلبات فقط لانطباق أحدى فقرات التعليمات التي حددت من قبل مجلس الوزراء.

إلا إن صدور القرار رقم 27 من مجلس الرئاسة بجلسته المنعقدة بتاريخ 2005/12/26 بتشريع القانون رقم 24 لسنة 2005 (قانون إعادة المفصولين السياسيين) أدى إلى إعادة كافة الأضابير في هيئة التعليم التقني إلى المعهد والطلب بإرسالها مباشرة إلى اللجنة المركزية في وزارة التعليم العالي (للمفصولين والمتضررين السياسيين) من دون أبداء أي رأي أو قرار وانحصر دورها برفع الأضابير والطلبات إلى اللجنة المركزية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي .

وقد أصدرت الأمانة العامة لمجلس الوزراء التعليمات رقم 1 لسنة 2006 لتسهيل تنفيذ القانون رقم 24 لسنة 2005 حيث أشار في المادة 4 – أ إلى شمول الشخص الذي تنطبق عليه أحدى الحالات التالية بأحكام القانون رقم 24 لسنة 2005 :-

1. ترك الوظيفة بسبب الهجرة أو التهجير قسراً .
2. اعتقل أو حجز أو تم توقيفه أو حبس أو سجن لباعث سياسي .
3. اضطر لترك الدراسة في المعاهد والكليات العراقية ولم يعين لأسباب سياسية
4. عين لأحدى الوظائف ولم يباشر فيها لأسباب سياسية .

5. أحيل على التقاعد لأسباب سياسية قبل بلوغه سن التقاعد .
6. ترك الوظيفة أو أستقيل لأسباب سياسية .
7. أسقطت عنه الجنسية العراقية لأسباب سياسية .
8. فصل من الوظيفة لأسباب عرقية أو مذهبية أو كان منتمياً أو مرتبطاً بحركات وأحزاب سياسية أو لوجود صلة قرابة حتى الدرجة الرابعة بأشخاص لهم علاقة بتلك الحركات أو حكم عليهم لتلك الأسباب .

نجد أن صدور هذا القانون وتعليمات تنفيذه جاء كمرحلة ثانية بعد إصدار التعليمات الأولى في مجلس الوزراء . تميز هذا القانون بـــ :-

1. المرونة والمطاطية في تنفيذه من خلال اعتماد شهادة الشهود مثلاً على واقعة الضرر .
2. إلغاء شرط القسر في ترك الوظيفة .
3. إلغاء شرط صدور الأحكام بعد مباشرة الموظف بالوظيفة وشموله بها حتى وان لم يكن مولود ساعة إصدار الحكم على القريب حتى الدرجة الرابعة .
4. اعتماد تأييد السفر (في متن الجواز) كحالة هجرة من وزارة الهجرة والمهجرين والتي كانت متساهلة في منحها لمن يريد في بداية تنفيذ القانون والذي ترك العراق لغرض العمل في دولة أخرى واستفاد مادياً بالقياس إلى الموظفين في الداخل الذين كانوا يتقاضون رواتب ضئيلة واعتبر بذلك من المهجرين واحتسبت له فترة الترك خدمة وتبعها مبالغ مالية تعويض عن فترة الترك .
5. إلغاء شرط صدور الأحكام على الأقارب وترك الوظيفة للموظف (بفترة قصيرة) وجعلها محصورة بين 1978/7/17 إلى 2003/4/8 .

وضمن (55) طلب المرسلة إلى اللجنة المركزية فقد احتسبت الفترة الواقعة مابين ترك الوظيفة والإعادة لغاية 2003/4/9 خدمة واحتسب لأغراض العلاوة والترفيع (30) طلب والباقي بحدود (7) طلبات لاتزال اللجنة لم تبت بها وكان عدد الطلبات التي تم اعتماد الضرر السياسي لها للأشخاص تندرج تحت التصنيف التالي :-

جدول يوضح الحالات التي احتسبت لهم فترات الترك خدمة (30) حالة

ت	نوع الضرر السياسي المحسوبة	العدد
1	الهجرة والتهجير القسري واللجوء السياسي	3
2	الاعتقال أو الحجز والتوقيف والحبس والسجن	1
3	عين بإحدى الوظائف ولم يباشر	1
4	أحيل على التقاعد قبل السن القانونية	1
5	ترك الوظيفة (استقالة) لأسباب سياسية	6
6	إسقاط الجنسية وترك العمل قسراً	1
7	فصل من الوظيفة لأسباب عرقية وحسب القرابة لحد الدرجة الرابعة	17
	المجموع	30

يتبين من الجدول أعلاه إن نسبه الضرر السياسي لمن احتسبت لهم الخدمة بسبب الفصل لأسباب عرقية وحسب صلة القرابة كان نسبة (57%) والأسباب السياسية نسبة (20%) ونسبة (10%) الهجرة والتهجير القسري واللجوء السياسي إما بقية أنواع الضرر فتبلغ كل واحدة نسبة (3,33%) بالإضافة إلى إن هناك بحدود (15) طلب قد أعيدوا إلى الخدمة واحتسبت لهم فترة الترك لأغراض العلاوة والترفيع والتقاعد مباشرة من قبل الوزارة .

نجد من خلال الجدول أعلاه إن أكثر الحالات انطباقاً على الذين تم أعادتهم إلى الخدمة كان ضمن عنوان فصل من الوظيفة لأسباب عرقيةأو منتمياً إلى حزب سياسي غير موال للسلطة أو وجود قرابة لحد الدرجة الرابعة مع المحكومين أو المعدومين .

هل توجد حالات تم شمولها بواقعة الضرر أو الفصل السياسي لم تؤثر على الموظف فعلاً إثناء أداء الخدمة في الدائرة حين وقوع الضرر السياسي ؟؟؟

للإجابة على هذا السؤال ندرج بعض الوقائع مستقاة من الأدلة واثبات واقعة الضرر السياسي للموظف أو لقريبه حتى الدرجة الرابعة .

1. حالة يطلب إضافة الخدمة له من تاريخ الترك 1986 ولغاية 2005 وإثناء التحري وجد إن الحالة لموظف قد تم توزيعه (التعيين المركزي) في معهدنا بعد إكماله الخدمة العسكرية ولم يباشر لدينا علماً بان الشخص منسب للعمل في هيئة النزاهة اعترض على عدم الاحتساب ثم انتقل إلى مكان أخر وتم احتساب المدة له .

2. هناك حالة تم مقابلتها وكانت حالتها أنها أوقفت عن العمل قسراً لعدم توفر السلامة الفكرية بعد خدمتها لمدة (6) اشهر وأسقطت الجنسية العراقية عن والدها فكانت حالتها من الحالات المشمولة (الثلاثة) رفضت لكون لديها خدمة اقل من سنة .

فكيف تحسب لمن لم يباشر ولاتحسب لحالة قد أبعدت عن الوظيفة قسراً (إلغاء أو التعين بعد ستة اشهر) لعدم توفر السلامة الفكرية ؟؟؟

3. احتسبت لأشخاص آخرين مدة ترك الخدمة (فصلاً سياسياً) منهم:-

أ. من باع أسئلة الامتحانات النهائية وحكم عليه بالسجن من محكمة عراقية أعاد بعد سنة 2003 ضمن قناة المفصولين السياسيين ومارس عمله كتدريسي بعد حصوله على شهادة عليا.

ب. اختلس مبلغاً من المال (كبيراً في حينها) وعاد بعد سنة 2003 مفصولاً سياسياً والأمثلة كثيرة .

ثالثاً . الجهات المسؤولة على مكافحة الفساد عالمياً :-

حددت الجهات التالية كجهات دولية مهمتها مكافحة الفساد الإداري على نطاق عالمي وهي :-

1. منظمة الأمم المتحدة :-

أصدرت الأمم المتحدة عدد من القرارات لمحاربة ومكافحة الفساد للقناعة التامة بخطورة الفساد وماله من مخاطر وتهديد على استقرار وامن المجتمعات وأصدرت أيضاً اتفاقية لمكافحة الفساد سنة 2004 وقد انضمت إليها كثير من دول العالم .

2. البنك الدولي :-

وضع البنك الدولي مجموعة من الخطوات والاستراتيجيات لغرض مساعدة الدول على مواجهة الفساد والحد من أثاره السلبية على عملية التنمية الاقتصادية .

3. صندوق النقد الدولي :-

لجأ صندوق النقد الدولي إلى الحد من الفساد بتعليق المساعدات المالية لأي دولة يكون فيها الفساد عائق في عملية التنمية الاقتصادية .

4. منظمة الثقافة العالمية :-

أنشأت هذه المنظمة سنة 1993 وهي منظمة غير حكومية (أهلية) تعمل بالشكل الأساسي على مكافحة الفساد والحد منه من خلال وضوح التشريعات وتبسيط الإجراءات واستقرارها وانسجامها مع بعضها في الموضوعية والمرونة والتطور وفقاً للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية .

إما محلياً في العراق فهناك ثلاث مؤسسات رقابة تعمل على مكافحة الفساد الإداري والمالي وهي :-

أ. هيئة النزاهة العامة :-

أنشأت هيئة النزاهة بموجب الأمر 55 لسنة 2004 مهمتها التحقيق في حالات الفساد المشكوك فيها كقبول الهدايا والرشاوي والمحسوبية والمنسوبية والتمييز على الأساس العرقي أو الطائفي واستغلال السلطة لتحقيق أهداف شخصية أو سوء استخدام الأموال العامة من خلال :-

(1) وضع أسس ومعايير للأخلاق الواردة في لائحة السلوك التي يستوجب الالتزام بتعليماتها من قبل جميع موظفي الدولة .

(2) عقد ندوات وإعداد برامج توعية للتثقيف وتبني ثقافة مبنية على الشفافية والنزاهة والشعور بالمسؤولية .

ب . المفتشون العامون :-

أنشأت مكاتب المفتشين العامون بموجب الأمر 57 لسنة 2004 في الوزارات كافة مهمتها المراجعة والتدقيق لرفع مستويات المسؤولية والنزاهة والإشراف على الوزارات ومنع حالات التبذير وإساءة استخدام السلطة والتعاون مع هيئة النزاهة من خلال التقارير التي تقدم عن حالات الفساد في الوزارات المختلفة .

جـ . ديوان الرقابة المالية :-

وهي الجهة المسؤولة عن التدقيق المالي في العراق أنشأت بموجب الأمر 77 لسنة 2004 مهمتها تزويد الجمهور والحكومة بالمعلومات الدقيقة الخاصة بالعمليات الحكومية والأوضاع المالية لغرض تعزيز الاقتصاد من خلال مهمة التدقيق المالي وتقييم الأداء ولغرض مكافحة الفساد المالي .

الاستنتاجات والتوصيات :-

الاستنتاجات :-

1. تبين إن الفساد الإداري والمالي ظاهرة قديمة أصابت الجهاز الإداري في العراق منذ نشأة الحكومة العراقية في العشرينيات من القرن الماضي واستفحلت بعد انقلاب 1968 وزاد بدرجات كبيرة في الثلاث أعوام السابقة حيث استخدمت الوظيفة لغايات غير رسمية وشخصية مما أدى إلى تفشي ظاهرة الفساد . ضعف الإرادة السياسية لمكافحة الفساد حيث يمنع أعضاء البرلمان من الكشف عن مدخولاتهم ومصادرها .
2. افتقار المراقبة والمسائلة من قبل الحكومة للمسببين ابتدأ من الإدارات العليا حيث أصبح العراق ثالث دولة في العالم من ناحية تفشي الفساد فيها حيث كشف الدكتور مهدي الحافظ وزير التخطيط والتعاون الإنمائي السابق على "وجود عملية هدر للثروة تجري بشكل حثيث وعمليات اختلاس للأموال الواردة من الدول المانحة جراء الفساد الإداري المتوارث من النظام البائد المستشري في مؤسسات الدولة" .

   تدخل الوزراء وكذلك بعض الكتل في مجلس النواب في شؤون الموظفين ومحاولة البعض الأخر على التستر على المخالفات وحماية المخالفين في وزاراتهم ونقل إلى بعض الوزراء بطلب من دوائر وزارته عدم التعاون مع دائرة المفتش العام .
3. التحقيق في المخالفات لفترة زمنية طويلة يساهم في تمييع القضايا الجنائية. وهروب البعض الأخر قبل المحاكمة مثل ما حصل فعلاً في هروب رئيس هيئة النزاهة نفسها بسبب استدعائه للمسائلة إمام مجلس النواب وسحب الثقة منه في حالة الإدانة (وإذا قيل لهم لاتفسدوا في الأرض قالوا إنما نحن مصلحون الا انهم هم المفسدون ولكن لايشعرون) (الآية 11 ، 12 من سورة البقرة) .
4. زعزعة القيم الأخلاقية القائمة على الصدق والأمانة والعدل والمساواة وتكافؤ الفرص وتحول هـذه القيم الأخلاقية إلى السلبية وعدم المسؤولية وانتشار الجرائم بسبب غياب القيم .

5. يؤدي الفساد إلى ضعف الاستثمار وهروب الأموال خارج البلد في الوقت الذي كان من المفروض استغلال هذه الأموال في إقامة مشاريع اقتصادية تنموية تخدم المواطنين من خلال توفير فرص العمل .
6. يؤدي الفساد بالإضافة إلى هجرة أصحاب الأموال هجرة أصحاب الكفاءات والعقول الاقتصادية خارج البلاد بسبب المحسوبية والوساطة في شغل المناصب العامة . مما يؤدي إلى ضعف إحساس المواطن بالمواطنة والانتماء إلى البلد .

التوصيات :-

1. وضع المناهج التربوية والثقافية عبر وسائل الأعلام المختلفة لإنشاء ثقافة النزاهة وحفظ المال العام عن طريق استراتيجية طويلة المدى لغرض تحقيق الولاء والانتماء بين الفرد والدولة حيث إن القانون ليس هو الرادع الوحيد للفساد وإنما يجب إن تكون هناك ثقافة النزاهة وحفظ المال العام .
2. إعطاء الدور الريادي لوزارات الثقافة والتعليم العالي والتربية والعلوم والتكنولوجيا لوضع منهج دراسي لكل المراحل لتلبية ثقافة الحرص على المال العام والنزاهة في التعامل وتقليص روح الأنانية الفردية والسمو بالروح الجماعية .
3. تفعيل دوائر المفتشين العامين واللجان الفرعية للمراقبة والنزاهة حسب الاختصاصات ضمن الوزارات المعنية .
4. إصدار قوانين صارمة لمنع هدر الأموال العامة والفساد الإداري والمسائلة الجدية لهم .
5. إنشاء أجهزة أمنية تراقب التصرف بالأموال العامة قد ترتبط برئاسة الوزراء مباشرة أو ضمن أجهزة وزارة الداخلية .
6. تعديل قانون الحصانة الممنوح للوزراء وأعضاء مجلس النواب لتمكين الجهات القضائية في التحقيق والمسائلة في قضايا الفساد المرفوعة ضدهم
7. الاختيار الصحيح للأشخاص النزيهين من هيئات الرقابة والمفتشين والنزاهة.

8. خلق رأي عام يرفض الفساد دينياً وأخلاقياً لآثاره السلبية في التنمية الاقتصادية الشاملة أي تثقيف المجتمع وتحويل الولاء بصورة تدريجية من العائلة والعشيرة إلى الأمة والدولة مكافحة البطالة والتضخم (ويصفها البطالة المقنعة) عن طريق توفير فرص العمل وتشجيع الاستثمار المحلي ومنع الاستيراد لتنشيط الصناعة الوطنية .
9. وضع أنظمة فعالة وجدية لتقويم أداء المؤسسات الحكومية من خلال مبدأ محاسبة تكاليف الفساد المادية وغير المادية لكي لا تكون مبرراً لتجميد إلغاء خطط مكافحة الفساد لارتفاع تكاليفها عن تكاليف الفساد .
10. استخدام الطرق الفعالة للحد من ظاهرة تسهيل الأموال التي تتبعها الشبكات العالمية وبضمها المافيا لتقدير استثماراتها المشوهة إلى الخارج عن طريق تبيض أموالها والوقوف بحزم ضد تبيض هذه الأموال .
11. التحفيز على القيام بالواجب وعدم ارتكاب المخالفات عن طريق الترغيب والترهيب .
12. التعاون مع دول الجوار في مسك الحدود لمنع التهريب والتجارة بالأسلحة وبالمخدرات وبالبشر وغير ذلك .
13. ترسيخ الديمقراطية التي إذا أنضجت ستلغي المركزية أو الفساد الناتج عنها
14. تعميق دور الإدارة العليا من خلال تكثيف الجهود لتطويق مشكلة الفساد والسيطرة عليها ومعالجته والوقاية من عودته من خلال اتخاذ القرارات الحاسمة وكذلك العمل على تشكيل لجنة عليا مستقلة لمكافحة الفساد من خلال الصلاحيات التي تمنح لها وكذلك الاختبار الصحيح لأعضاء اللجنة (خارج نطاق الخدمة المدنية) إن يكون لها استقلال وتقوم بتقديم تقاريرها إلى أعلى سلطة وبشكل مباشر وليس من خلال أي جهة سواء كانت تشريعية أو تنفيذية.

وكذلك العمل على تحقيق العدل واقتلاع الحرمان من جذوره باعتباره احد الموارد التي تغذي الفساد الإداري والمالي من خلال (العمل والإنتاج) .

تعتبر ظاهرة الفساد الإداري والمالي من الظواهر الخطيرة التي تواجه البلدان وعلى الأخص الدول النامية وما لها من تأثير كبير على عملية البناء والتنمية الاقتصادية والتي تنطوي على تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والإدارية وبالتالي عجز

الدولة على مواجهة تحديات أعمار أو إعادة أعمار وبناء البنى التحتية اللازمة لنموها.

ولقد لاقت هذه المشكلة موضع اهتمام الكثير من الباحثين والمهتمين واتفق على طريقة وضع وتأسيس إطار عمل مؤسسي الغرض منه تطويق المشكلة وعلاجها من خلال خطوات جدية محددة ، الغرض منها مكافحة الفساد بكل صوره ومظاهره والعمل على تعجيل عملية التنمية الاقتصادية من خلال إعداد الدراسات والبحوث اللازمة لغرض متابعة ومعالجة الفساد المالي والإداري الذي بدا ومايزال ينخر في جسد الدولة العراقية وبشكل واضح ومايتبعه من إعاقة في عملية إعادة الأعمار والتنمية الاقتصادية .

وقد تضمن البحث تحديد مفهوم الفساد الإداري والمالي وتحديد مظاهره المختلفة والتركيز على إعادة المفصولين والمتضررين السياسيين كمظهر مهم له والجهات المسؤولة على مكافحة الفساد في العراق .

وقد تم التوصل إلى مجموعة من الاستنتاجات التي تؤيد إن الفساد الإداري والمالي ظاهره قديمة أصابت الجهاز الإداري في العراق منذ نشأة الحكومة العراقية في العشرينيات حتى القرن الماضي واستفحلت بعد انقلاب 1968 وزادت بدرجة كبيرة بعد إحداث 2003/4/9 ودخول قوات الاحتلال ويعود السبب إلى افتقار المراقبة والمسائلة (المحاسبة) ابتداءاً من الإدارات العليا بحيث أصبح العراق ثالث دولة من حيث تفشي الفساد .

وقد توصل الباحث إلى جمله من التوصيات أهمها ضرورة وضع المناهج التربوية والثقافية عبر وسائل الأعلام المختلفة لغرض إنشاء ثقافة النزاهة وحفظ المال العام من خلال تعميق دور الإدارة العليا من خلال تكثيف الجهود لتطويق مشكلة الفساد والسيطرة عليها والمعالجة لتفادي عودة المشكلة من خلال اتخاذ قرارات حاسمة الغرض منها مكافحة الفساد والحد منه .

الفساد الإداري

وعلاجه من منظور اسلامي

الفساد في القرآن الكريم :

لقد تناول القرآن جانب الفساد, وتعددن الآيات التي تذكر لفظ الفساد. ويذكر (حمودي : 1) أن الانطباع الأول الذي تبادر عند الملائكة حينما خلق الله آدم , وأخبرهم أنه جاعل في الأرض خليفة كان استفهاما استغرابيا عن إنشاء هذا المخلوق الجديد , وذلك بقولهم : { قالوا أتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء } (البقرة : 30) , ومعنى ذلك بأن الأرض كانت مكانا يسوده الاطمئنان والسلام والهدوء لا فساد فيها ولا خراب ولا تجاوز ولا تعدٍ حتى كان هذا المخلوق المكرّم عند الله هو مبدأ الفساد وسفك الدماء , وكان الرد الرباني على هذا الاستغراب الملائكي : { قال إني أعلم ما لا تعلمون } (البقرة : 30) , إشارة إلى سر في هذا المخلوق وحكمه في وجوده على الأرض وطبيعته ومسيرته وتكامله فيها , ولعل في الجواب الإلهي للملائكة إقرارا بهذا الجانب في الظاهرة الإنسانية وكأن الفساد وسفك الدماء ملازمان لطبيعة الإنسان بما يملكه من قدرة على الاختيار والإرادة والتجاوز : { إنا هديناه السبيل إما شاكرا وإما كفورا } (الدهر : 3) .

ومما سبق نخرج بحقيقة أن الفساد ظاهرة إنسانية تحكمها قوانين الإنسان فردا ومجتمعا , وأن ما يقابل هذه الظاهرة هو الصلاح والإصلاح وأن حركة التضاد الموجودة بين هاتين الظاهرتين هي من العوامل التي تحكم مسيرة الأمم على الأرض ومن ثم تحكم مسيرة الإنسان ونهاية الأرض : { ولقد كتبنا في الزبور من بعد الذكر أن الأرض يرثها عبادي الصالحون } (الأنبياء : 105)

مفهوم الفساد الإداري :

يقصد بالفساد الإداري وجود الخلل في الأداء نتيجة الخطأ والنسيان وإتباع الشهوات والزلل والانحراف عن الطريق المستقيم . ويذكر مقال (الفساد الإداري والمالي 1 : 1) أن الفساد هو : " سوء استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة " .

يذكر (بحر : 1) أن الفساد الإداري يحتوي على قدر من الانحراف المتعمد في تنفيذ العمل الإداري المناط بالشخص , غير أن ثمة انحرافا إداريا يتجاوز فيه الموظف القانون وسلطاته الممنوحة دون قصد سيء بسبب الإهمال واللامبالاة ,

وهذا الانحراف لا يرقى إلى مستوى الفساد الإداري لكنه انحراف يعاقب عليه القانون وقد يؤدي في النهاية إذا لم يعالج إلى فساد إداري .

أنواع الفساد الإداري :

يقسم (الشميمري : 26) الفساد الإداري إلى أربع مجموعات , وهي:

1. الانحرافات التنظيمية , ويقصد بها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف في أثناء تأديته لمهمات وظيفته والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل , ومن أهمها :

- عدم احترام العمل , ومن صور ذلك : (التأخر في الحضور صباحا – الخروج في وقت مبكر عن وقت الدوام الرسمي – النظر إلى الزمن المتبقي من العمل بدون النظر إلى مقدار إنتاجيته – قراءة الجرائد واستقبال الزوار – التنقل من مكتب إلى آخر ..) .
- امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه , ومن صور ذلك :
- (رفض الموظف أداء العمل المكلف به – عدم القيام بالعمل على الوجه الصحيح – التأخير في أداء العمل ....).
- التراخي , ومن صور ذلك : (الكسل – الرغبة في الحصول على أكبر اجر مقابل أقل جهد – تنفيذ الحد الأدنى من العمل ....) .
- عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء , ومن صور ذلك : (العدوانية نحو الرئيس – عدم إطاعة أوامر الرئيس – البحث عن المنافذ والأعذار لعدم تنفيذ أوامر الرئيس .....).
- السلبية , ومن صور ذلك : (اللامبالاة – عدم إبداء الرأي – عدم الميل إلى التجديد والتطوير والابتكار – العزوف عن المشاركة في اتخاذ القرارات – الانعزالية – عدم الرغبة في التعاون – عدم تشجيع العمل الجماعي – تجنب الاتصال بالأفراد ......) .
- عدم تحمل المسؤولية , ومن صور ذلك : (تحويل الأوراق من مستوى إداري إلى آخر – التهرب من الإمضاءات والتوقيعات لعدم تحمل المسؤولية .....)
- إفشاء أسرار العمل .

- الانحرافات السلوكية ,ويقصد بها تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفه , ومن أهمها :

- عدم المحافظة على كرامة الوظيفة , ومن صور ذلك : (ارتكاب الموظف لفعل مخل بالحياء في العمل كاستعمال المخدرات أو التورط في جرائم أخلاقية) .
- سوء استعمال السلطة , ومن صور ذلك : (كتقديم الخدمات الشخصية وتسهيل الأمور وتجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية في منح أقارب أو معارف المسئولين ما يطلب منهم).
- المحسوبية , ويترتب على انتشار ظاهرة المحسوبية شغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين مما يؤثر على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج .
- الوساطة , فيستعمل بعض الموظفين الوساطة شكلا من أشكال تبادل المصالح.

- الانحرافات المالية ,ويقصد بها المخالفات المالية والإدارية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف , وتتمثل هذه المخالفات فيما يلي :

- مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة
- فرض المغارم , وتعني قيام الموظف بتسخير سلطة وظيفته للانتفاع من الأعمال الموكلة إليه في فرض الإتاوة على بعض الأشخاص أو استخدام القوة البشرية الحكومية من العمال والموظفين في الأمور الشخصية في غير الأعمال الرسمية المخصصة لهم .
- الإسراف في استخدام المال العام , ومن صوره :
- (تبديد الأموال العامة في الإنفاق على الأبنية والأثاث – المبالغة في استخدام المقتنيات العامة في الأمور الشخصية – إقامة الحفلات والدعايات ببذخ على الدعاية والإعلان والنشر في الصحف والمجلات في مناسبات التهاني والتعازي والتأييد والتوديع ....).

- الانحرافات الجنائية ,ومن أكثرها ما يلي :

- الرشوة .
- اختلاس المال العام .
- التزوير .

أسباب الفساد الإداري :

يذكر (الفقي : 2) أن المجتمعات تعاني من ظاهرة الفساد بسبب غيبة الرؤية وتداخل القضايا بل وازدواج النظرة أحيانا , ويضيف بأن الثقافة المجتمعية من الأسباب المؤدية لظاهرة الفساد وأن علاج الفساد يكمن في التركيز على الإصلاح الاجتماعي وليس مجرد التوقف عند الإصلاح الاقتصادي لأن – من وجهة نظره – المناخ العام في كل مجتمع هو الذي يحدد درجة تقبله للفساد من عدمه ويطرح أيضا أسلوب مواجهته سواء تم ذلك بالطرق القانونية أو الجهود الثقافية .

ويذكر مقال (الفساد الإداري والمالي 1 : 1) أن الفساد يعود في الغالب إلى سببين رئيسيين , هما : الرغبة في الحصول على منافع غير مشروعة – ومحاولة التهرب من الكلفة الواجبة .

وتتعدد الأسباب المؤدية على الفساد الإداري , ويقسمها (بحر : 3) إلى مجموعتين:

1. أسباب بيئية اجتماعية خارجية , وتنقسم إلى :

- أسباب تربوية وسلوكية : بعدم الاهتمام بغرس القيم والأخلاق الدينية في نفوس الأطفال مما يؤدي إلى سلوكيات غير حميدة بقبول الرشوة وعدم المسئولية وعدم احترام القانون .
- أسباب اقتصادية : فيعاني أكثر الموظفين – خصوصا في الدول النامية – من نقص كبير في الرواتب والامتيازات , ما يعني عدم القدرة على الوفاء بمتطلبات المعيشة ومن هنا يد الموظف نفسه مضطرا لتقبل الهدية (الرشوة) من المواطنين ليسد بها النقص المادي الناتج عن ضعف الرواتب .
- أسباب سياسية : تواجه بعض الدول وخصوصا في الدول النامية تغييرات في الحكومات والنظم الحاكمة فتنقلب من ديموقراطية إلى ديكتاتورية والعكس , الأمر الذي يخلق جوا من عدم الاستقرار السياسي مما يهيئ الجو للفساد الإداري .

2. أسباب بيئية داخلية (قانونية) :

وقد يرجع الانحراف الإداري إلى سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل وذلك نتيجة لغموض مواد القوانين أو تضاربها في بعض الأحيان , الأمر الذي يعطي الموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون أو الذهاب إلى تفسيره بطريقته الخاصة التي قد تتعارض مع مصالح المواطنين .

آثار الفساد الإداري :

يذكر مقال (الفساد الإداري والمالي 1 , 2) أن الفساد الإداري له آثار كبيرة على الدولة في عدد من مناحيها , يمكن إدراجها على النحو التالي :

أثر الفساد الإداري على الإيرادات الحكومية

تخسر الحكومات مبالغ كبيرة من الإيرادات المستحقة عندما تتم رشوة موظفي الدولة حتى يتجاهلوا جزءا من الإنتاج والدخل والواردات في تقويمهم للضرائب المستحقة على هذه النشاطات الاقتصادية , بالإضافة إلى ذلك تهدر الحكومات كثيرا من مواردها عندما يتم تقديم الدعم إلى فئات غير مستحقة ولكنها تتمكن من الحصول عليه برشوة أو نفوذ أو أي وسيلة أخرى , وهذا المر يؤثر بدوره على الأداء الاقتصادي للدولة .

أثر الفساد الإداري على النمو الاقتصادي

تشير كثير من الدراسات النظرية والتطبيقية بأن الفساد الإداري والمالي له آثارا سلبية على النمو الاقتصادي , حيث أن خفض معدلات الاستثمار ومن ثم خفض حجم الطلب الكلي سيؤدي إلى تخفيض معدل النمو الاقتصادي .

أثر الفساد الإداري على مستوى الفقر وتوزيع الدخل

يؤدي الفساد الإداري إلى توسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء, وهذا الأثر يتم عبر عدة طرق أهمها :

- تراجع مستويات المعيشة يؤدي إلى تراجع معدلات النمو الاقتصادي وهذا الأمر يساعد على تراجع المستويات المعيشية .
- قد يتهرب الأغنياء من دفع الضرائب ويمارسون سبلا ملتوية للتهرب كالرشوة , وهذا يساعد على تعميق الفجوة بين الأغنياء والفقراء .
- يؤدي الفساد إلى زيادة كلفة الخدمات الحكومية مثل : التعليم والسكن وغيرها من الخدمات الأساسية , وهذا بدوره يقلل من حجم هذه الخدمات وجودتها مما ينعكس سلبا على الفئات الأكثر حاجة إلى هذه الخدمات .

علاج الفساد الإداري :

علاج الفساد الإداري من منظور إسلامي

إن الأمانة في أداء العمل خلق حث عليه الدين الإسلامي في كثير من مواطن القرآن والسنة النبوية المطهرة , يقول تعالى: { إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها } (النساء : 58) , ويقول تعالى : { إنا عرضنا الأمانة على السماوات

والأرض والجبال فأبين أن يحملنها وأشفقن منها وحملها الإنسان إنه كان ظلوما جهولا} (الأحزاب : 72) , ويقول – صلى الله عليه وسلم – : (أد الأمانة إلى من أئتمنك ولا تخن من خانك) (مجبر : 22) , وفي حديث آخر يروي أبي هريرة – رضي الله عنه – قال : بينما النبي – صلى الله عليه وسلم – في مجلس يحدث قومه جاءه أعرابي فقال : متى الساعة ؟ فمضى رسول الله – صلى الله عليه وسلم – يحدث , فقال بعض القوم : سمع ما قال فكره ما قال , وقال بعضهم : بل لم يسمع . حتى إذا قضى حديثه قال : (أين أراه السائل عن الساعة ؟) قال ها أنا يا رسول الله . قال : (فإذا ضيعت الأمانة فانتظر الساعة) , قال : كيف أضاعها ؟ , قال : (إذا وسد الأمر إلى غير أهله فانتظر الساعة) (مجبر : 37) .

ويذكر (بحر : 4) أن الدين الإسلامي هو أكثر الأديان معرفة بنفسية البشر وكيفية معالجتها , ولذل نجده قد استخدم أسلوبين لمعالجة ذلك الفساد , وهما أسلوب الترغيب والترهيب .

- ويقصد بأسلوب الترغيب : استخدام أساليب التحفيز المختلفة التي من شأنها أن تجعل الموظف يقبل على عمله بنفس راضية وبحماس كبير فينجز إنجازا عاليا ويؤدي أداءا متميزا .

فمن آيات الترغيب مثلا قوله تعالى : { قل يا عبادي الذين أسرفوا على أنفسهم لا تقنطوا من رحمة الله إن الله يغفر الذنوب جميعا إنه هو الغفور الرحيم } (الزمر : 53) , وكان النبي – صلى الله عليه وسلم – يستخدم في إدارته للدول أسلوب الترغيب والترهيب , فكان يحبب لهم عمل الخير وينهاهم عن فعل الشر .

ويتطلب أسلوب الترغيب تطبيق نوعين من الحافز : وهما :

الحافز المعنوي

ويقصد بالحافز المعنوي التقدير السليم للعامل المجد والاعتراف بجهده والإشادة بفضله إذا أحسن صنعا وذلك تشجيعا له على مزيد من الإنتاج وإبعادا له عن الفساد , ولقد أوصى الإمام علي– كرم الله وجهه – أحد الولاة فقال: (لا يكونن المحسن والمسيء عندك بمنزلة سواء, فإن في ذلك تزهيدا لأهل الإحسان في الإحسان, وتدريبا لأهل الإساءة على الإساءة), ويقول – صلى الله عليه

الحافز المادي

وهو أن يتوفر لدى الموظف الأجر المجزي مقابل العمل الذي يؤديه, ولعل استقرار وصلاح العمالة النسبي في الدول المتقدمة أن مؤسساتها– حكومة أم قطاع خاص– تعطي العاملين المرتب المجزي الذي يغطي ضرورات الحياة له ولأسرته .

ولقد كان النبي– صلى الله عليه وسلم– وخلفاؤه الراشدين يراعون في تقدير

وسلم: (إن الرفق لا يكون في شيء إلا زانه ولا ينزع من شيء إلا شانه) ويقول: (من لا يرحم الناس لا يرحمه الله)

والحافز المعنوي يتطلب من الرؤساء ما يلي:

- الأخذ بيد الموظف الجديد فيدربوه ليحسّن من معرفته وأدائه للعمل .
- التعرف على جهوده والتشييد بها وتنمية مواهبه وإبداعاته .
- معاملة الموظفين معاملة حسنة بدون تمييز إلا على أساس الكفاءة وحسن الأداء .

الأجر الأعباء العائلية للفرد العامل وصعوبة العمل ومستوى علاء المعيشة في المناطق المختلفة من الدول الإسلامية, فالأجور في مصر كانت أقل من الأجور في إقليم الحجاز نسبة للرخاء الذي كان سائدا في مصر, وكان النبي- صلى الله عليه وسلم- يعطي المتزوج من الجند حظين والأعزب حظا واحدا من الفيء, وكان يقول- صلى الله عليه وسلم:(من ولي لنا أمرا وليس له منزلا فليتخذ منزلا, أو ليس له زوجة فليتزوج, أو ليس له دابة فليتخذ دابة).

ويجدر بالذكر أن أسلوب الترغيب بالحوافز المعنوية هو ما نادت به الإدارات الحديثة , فتمثلها (ماسلو) , فيذكر (النمر وآخرون : 73) أن ماسلو قام بترتيب الحاجات الإنسانية على شكل هرم تمثل قاعدته الحاجات الفسيولوجية الأساسية وتتدرج تلك الحاجات ارتفاعا حتى تصل إلى قمة الهرم حيث الحاجة إلى تحقيق الذات , وكان من بين تلك الحاجات (الحاجة على التقدير والاحترام) .

أما أسلوب الترغيب بالحوافز المادية فقد نادت به الإدارة العلمية, فقد وضع (فايول) أربعة عشر مبدءا من مبادىء الإدارة كان مَن بينها : (مبدأ المكافأة والتعويض) , ويذكر (الشلعوط : 38) أن هذا المبدأ يتضمن على أن مكافأة الأفراد ووضع أجورهم بصورة عادلة يعد ركنا أساسيا في العمل إذ يقتضي بإنصاف العاملين ووضع طرق وإجراءات واضحة لدفع أتعاب الأفراد كل حسب جهده وعمله .

- أما أسلوب الترهيب : فيعتني باستخدام أسلوب التخويف بأنواعه المتدرجة ويشار إليها في الإدارة الحديثة بالحافز السلبي .

فقد كان سيدنا عمر بن الخطاب – رضي اله عنه – من أكثر الخلفاء تطبيقا لأسلوب الترهيب على الولاة والعمال في الدولة الإسلامية , فقد كان شديدا على الولاة والعمال ومن مقولاته : (إن أهون شيء عندي أن أضع واليا مكان والٍ إذا اشتكى منه الناس) وكان يقاسمهم أموالهم إذا تكاثرت دون مبرر وكان يعاقبهم إذا رأى فيهم الفساد أو الانحراف المالي.

ويتمثل أسلوب الترهيب لمكافحة الفساد الإداري في مفهوم الرقابة على أداء العاملين بهدف كشف الأخطاء وتصحيح الانحرافات قبل أن تستفحل و والرقابة هو الوظيفة الرابعة من وظائف المدير أو القائد وتنتهي إلى الاطمئنان إلى سير العمل الإداري وفقا للخطة الموضوعة تماما دون إخلال .

وتبدأ الرقابة للفرد المسلم بالرقابة الذاتية التي يمارسها الموظف المسلم على نفسه بدافع من ضميره الحي , غير أن الإنسان بشر معرض للخطأ وقليل من الناس من تردعه نفسه عن الزلل ولذلك فإن المرء يحتاج إلى رقابة عليه , ولقد جعل الله تعالى مسئولية الرقابة مسؤولية جماعية تقوم بها الدولة والمجتمع المسلم بأكمله , ونستدل على ذلك قول عمر بن الخطاب – رضي الله عنه – : (أرأيتم إن استعملت عليكم خير ما أعلم ثم أمرته بالعدل فيكم , أكنت قضيت ما علي؟ قالوا : نعم , قال : لا , حتى أنظر في عمله أعَمِل بما أمرته أم لا)

وتتركز الرقابة الإدارية السليمة في أمرين أساسيين :

1. وضع القوانين واللوائح والأساليب التي توضح الأخطاء الإدارية وتحدد العقوبات المناسبة لها .
2. تطبيق هذه القوانين بعدل وحزم دون تفريط أو إفراط .

لقد أدرك عمر بن الخطاب – رضي الله عنه – منذ أول يوم من توليه نقطة البداية في الفساد الإداري , فجمع أهل بيته وقال لهم : (إن الناس ينظرون إليكم كما ينظر الطير إلى اللحم , فإذا وقعتم وقعوا وإن هبتم هابوا . وإني والله لا أوتي برجل منكم وقع فيما نهيت الناس عنه إلا ضاعفت له العذاب لمكانه مني) .

ويذكر (محمود , 2) أن عمر بن الخطاب – رضي الله عنه – رفع شعارا لمحاربة الفساد وهو (الحاكم في رقابة المحكوم) , فيحكى أنه دعا الناس فصعد على المنبر فقال : (يا معشر المسلمين , ماذا تقولون لو ملت برأسي إلى الدنيا ... ؟ إني أخاف أن أخطيء فلا يردني أحد منكم تعظيما لي , إن أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوموني , فقال رجل : والله يا أمير المؤمنين لو رأيناك معوجا لقومناك بسيوفنا) , وعندها أجاب الخليفة الزاهد والفرحة تعمر قلبه قائلا : (رحمكم الله والحمد لله الذي جعل فيكم من يقوّم عمر بسيفه) .

علاج الفساد الإداري من منظور الإدارات الحديثة

تتعدد وتتنوع الإدارات الحديثة والتي انتقلت إلينا عبر العولمة وعصر الانفتاح التكنولوجي المتسارع الذي نعيشه , ومن وجهة نظري الشخصية أرى أنه من الضروري الاستفادة مما جلبته لنا رياح الفكر الإداري غير الإسلامي بعد تمحيصه وتطويعه وفق مبادئنا وقيمنا المستقاة من كتاب الله وسنة نبيه – صلى الله عليه وسلم– .

ومن هذه الإدارات التي يمكن استخدامها كمدخل لعلاج ظاهرة الفساد الإداري , ما يلي:

1. إدارة الصراع :

يذكر (بحر : 4) أن نفس الإنسان تختلج فيها جوانب الخير والشر , وإن النفس أمارة بالسوء ولذلك نجد الإنسان في صراع دائم مع النفس, ولقد جاء وصفه في القرآن الكريم بأنه : { إذا مسه الشر جزوعا * وإذا مسه الخير منوعا } (المعارج : 20 – 21) .

فلابد لنا من إدارة الصراع الداخلي الذي يشعر به الفرد عن طريق ما يلي :

- تزويد الفرد بالقيم والاهتمام بالتنشئة الاجتماعية السلمية المدعمَة للقيم والمفاهيم الإسلامية في مجال العمل .
- العمل على تحديد معيار للرواتب يوافق مستوى المعيشة السائد في المجتمع وظروف الغلاء حتى يشعر الفرد بالرضا عما يتقاضاه ولا يشعر بالصراع بين قوى الشر المتمثلة في الرشاوى والتزوير وغيرها وبين قوى الخير النابعة من فطرته القومية التي فطر الله الناس عليها .

2. إدارة الذات :

إدارة الذات أمر مهم جدا , ويقصد بها " الطرق والوسائل التي تعين المرء على الاستفادة القصوى من وقته في تحقيق أهدافه وخلق التوازن في حياته ما بين الواجبات والرغبات والأهداف" (إدارة الذات : 1).

فيجب على الفرد أن يعمل جاهدا في إدارة ذاته ليبعدها عن الشبهات وطريق الحرام محققا بذلك أهدافه بالحلال ومبتعدا عن طريق الحرام .

3. إدارة التغيير :

يقصد بإدارة التغيير : " سلسلة من المراحل التي من خلالها يتم الانتقال من الوضع الحالي إلى الوضع الجديد , أي أن التغيير هو تحول من نقطة التوازن الحالية إلى نقطة التوازن المستهدفة " (إدارة التغيير والموارد البشرية : 1) .

ومن ضمن المتغيرات التي تفرض على المجتمع التغيير : (درجة المعاناة من قسوة الوضع الحالي – مدى وضوح الفوائد والمزايا التي سيحققها التغيير) .وبالنسبة لموضوع البحث وهو (الفساد الإداري) نجد أن درجة المعاناة من قسوة الوضع المعايش بسبب الفساد الإداري يتوجب علينا الاستفادة من إدارة التغيير للانتقال بالوضع إلى نقطة توازن أفضل .

4. إدارة الأزمات :

لا يعتبر الفساد الإداري أزمة بحد ذاته فقط بل هو مولد لأزمات متعددة داخل المنظمة , ولعلاج الفساد الإداري من منظور (إدارة الأزمات) يمكن إتباع الخطوات التالية :

- تكوين فريق عمل متكامل يعمل بتعاون للقضاء على الفساد الإداري ومسبباته داخل المنظمة
- حل المشكلات المصاحبة للفساد الإداري بتحديد المشكلة وإجراء المشورة ومن ثم اختيار الحل الأنسب من الحلول المتاحة للخروج من الأزمة .

5. الإدارة بالأهداف :

وهذا المدخل يؤكد على ضرورة العمل الجماعي بروح الفريق , والمشاركة الفعالة والإيجابية بين الرئيس والمرؤوس , ويحقق الرقابة الذاتية من أجل تحقيق الأهداف (أحمد : 303) .وحيث أنه من أحد أسباب الفساد الإداري غموض الأهداف وعدم وضوحها , وجب على كل منظمة تسعى إلى علاج ظاهرة الفساد الإداري أن تمارس أسلوب الإدارة بالأهداف .

6. إدارة الاتصالات :

ويعني الاتصال تبادل المعلومات ووجهات النظر والتعبير عن المشاعر والأحاسيس , وفي إدارة الاتصالات يجب تشجيع الأسئلة وتبادل الأفكار المطروحة بين الموظفين

وتوجيه النقد للعمل الخاطىء في الوقت المناسب و إيجاد مناخ إيجابي للاتصال يسمح بتقبل أفكار الآخرين (أحمد , 1423 هـــ : 194) .

وحيث أنه من أحد مسببات الفساد الإداري هو عدم كفاية الاتصالات بين الرئيس ومرؤوسيه , كان لابد من الاهتمام بإدارة الاتصالات وممارستها بفعالية حتى يستطيع المدير أن يقوم الوضع الخاطىء داخل المنظمة في الوقت المناسب .

7. الإدارة بالمشاركة :

ويقصد بالإدارة بالمشاركة : " المشاركة في القدرات والأداء مع الجميع والاعتماد على الإجماع " , فيجب على كل فرد في المنظمة أن يكون له رأي وصوت مسموع حتى يعتبر نفسه جزء من المنظمة ويتولد في داخله الولاء لها (الصعوبات في تنفيذ الإدارة بالمشاركة : 1) .

إن هذا الاتجاه حث عليه الإسلام قبل الإدارات الحديثة , يقول جل وعلا : { فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر فإذا عزمت فتوكل على الله إن الله يحب المتوكلين} .

8. إدارة الجودة :

تسعى إدارة الجودة إلى التحسين المستمر , والتحسين المستمر الذي تسعى إليه الجودة لا يقتصر فقط على الخدمة أو السلعة , بل يتعداه ليشمل مستوى الكفاءة في الأداء الوظيفي وتنمية العلاقات المبينة على المصارحة والثقة بين العاملين في المنشأة (العديلي : 38) .

وهذا الاتجاه ليس بجديد على الفكر الإسلامي , يقول تعالى في وصف القرآن : { قل لئن اجتمعت الإنس والجن على أن يأتوا بمثل هذا القرآن الكريم لا يأتون بمثله ولو كان بعضهم لبعض ظهيرا} (الإسراء: 88), ويقول – صلى الله عليه وسلم – :

(إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملا أن يتقنه) .

فإذا راعت المنظمة الجودة في أدائها على المستوى الذاتي وعلى مستوى المنظمة ابتعدت عن أحد مسببات الفساد الإداري .

9. إدارة الإبداع :

حيث أن أحد مسببات الفساد الإداري هو قتل الرئيس للإبداع لدى المرؤوسين خوفا من ارقيهم وخوفا على منصبه من الضياع , فيمن للمدير الناجح أن يستخدم أسلوب إدارة الإبداع وعدم كبت المواهب داخل الموظفين وإدارتها على الوجه الأكمل بما يخدم مصلحة العمل وليس كبتها لخدمة المصالح الذاتية .

10. الهندرة (إعادة هندسة العمليات الإدارية) :
وتعرّف على أنها : (إعادة التفكير الأساسي وإعادة التصميم الجذري للعمليات الإدارية لتحقيق تحسينات جوهرية في معايير قياس الأداء الحاسمة مثل التكلفة والجودة والخدمة والسرعة , وهو منهج لتحقيق تطوير جذري في أداء الشركات في وقت قصير نسبيا " (إعادة هندسة العمليات الإدارية : 1) .
ويضيف المقال المنظمات ذات الوضع المتدهور والأداء المتدني هي من أكثر المؤسسات التي تحتاج إلى عملية الهندرة وإعادة هندسة العمليات الإدارية , وهذا الوصف ينطبق على المنظمات التي تعاني من الفساد الإداري .

11. الإدارة بالاتفاق :
ويقصد بهذا الاتجاه " مجموعة من التوقعات المشتركة بين إدارة المدرسة والعاملين بها بحث ينظر إليها بعد الاتفاق على أساس أنه عقد نفسي بينهما مع الالتزام به سلوكيا , بحيث يتولد عن هذا الاتفاق ثقة متبادلة بشرط أساسي وهو الإيمان المتبادل بالشخص وبقدراته وإمكاناته واستعداده , ويرى (أحمد : 310) أن الإدارة بالاتفاق تقوم على :

- وضع تصور لمتطلبات العاملين في المنظمة وطرق الوفاء به .
- وضع تصور لمتطلبات المنظمة من العاملين .
- تحديد متطلبات كل فرد داخل المنظمة تجاه الآخرين عن طريق الاتفاقات الفردية والجماعية .

إن الطريق لعلاج ظاهرة الفساد الإداري يحتاج إلى هذا الأسلوب لتحديد متطلبات العاملين تجاه بعضهم البعض وتجاه المنظمة , ومتطلبات المنظمة من عامليها لتكون الصورة واضحة بعيد عن الغموض وليشعر الفرد بالولاء للمنظمة التي يعمل بها ويبعد عنه الصراعات الداخلية التي يمكن أن يشعر بها نتيجة تصارع قوى الخير والشر داخله .

الإصلاح الإداري للفساد في المجتمع

إن الفساد الإداري آفة لا تقل خطورة عن أي آفة مهلكة , وأي آفة لا نتصدى لها ونجتث جذورها فإنها لا تُبقي ولا تذر , وتقتل كل الإمكانيات المتاحة للأمة سواء المادية منها أو القدرات البشرية , وكم من أمة من الأمم أفِل نجمها بل وزالت من الوجود بسبب الترهل الذي سببه تراخيها عن مقارعة تلك الآفة (السيف : 1) .

ومن الثابت بأن الفساد الإداري والمالي هو أكبر معوق للتنمية , وقد ازداد الاهتمام بهذا الموضوع لأسباب متعددة , منها : (انفتاح الدول بعضها على بعض – سرعة انتشار المعلومات – زيادة مشاركة الشعوب في صنع القرار – تأثر مصالح الدول الصناعية والنامية من انتشار هذه الظاهرة) (الفساد الإداري والمالي 1 : 1)

ويذكر (موسى : 9) تعريف الإصلاح الإداري على أنه : " إدخال تعديل في تنظيمات إدارية قائمة , أو استحداث تنظيمات إدارية جديدة وإصدار الأنظمة والقوانين واللوائح اللازمة لذلك " .

وهناك بعض الآليات والسياسات والإجراءات التي يمكن إتباعها لتحقيق الإصلاح للقطاعات التي عانت من الفساد الإداري .

ويذكر (البزار : 1) عدد من الآليات المقترحة وهي :

1. إصلاح النظام المصرفي والسيطرة عليه لمنع سارقي المال العام من الاختباء والتخفي فيه .
2. تكوين مؤسسات رقابية مستقلة تشرف على مراقبة العمل في الهيئات الحكومية والخاصة على حد سواء .

ويضيف (طه : 1) بعض الإجراءات , مثل :

3. الحد من البيروقراطية المعقدة الروتين والحد من وضع العراقيل أمام مصالح الناس , فهذا الأمر يجعل المواطن يلجا إلى طرق ملتوية لإنهاء معاملته وتيسير أمره الرشوة مثلا .
4. الردع القانوني .
5. تحسين الوضع المادي للموظف حتى لا يحتاج ويذهب لأخذ الرشوة .

ويضيف مقال (الفساد الإداري وجرائم استعمال السلطة الوظيفية : 2) أن هناك عددا من الإجراءات التي يجب إتباعها للحد من هذه الظاهرة , منها :

6. تطوير القواعد النظامية المطبقة .
7. تبني نظم حديثة توفر حماية أفضل .
8. إزالة جميع المعوقات التي تمنع من الحصول على التعويض ومحاسبة الجاني.
9. الاهتمام بأخلاقيات الوظيفة العامة .
10. إشعار الموظف العام بالمسؤولية الملقاة عليه .

11. تكثيف الجهود الخاصة بالتوعية الإدارية .

12. تفعيل دور التدريب العملي لكي يؤدي دوره في توجيه الموظف إلى سبل اكتساب الأخلاقيات الإدارية الحميدة والالتزام بها سلوكيا ومهنيا .

لايمكن الحديث عن التنمية دون إغفال موضوع (الفساد والحكم الصالح). وبدءًا منالعام 1995 أصبح واحدًا من الموضوعات الرئيسة لدى باحثي العولمة ودارسي النظريةالاقتصادية, كما أصبح محط اهتمام ومتابعة أهم المؤسسات الدولية وعلى رأسها (البنكالعالمي) ومؤسسة (شفافية دولية).

المبرر الأول لهذا الاهتمام من لدن الأوساطالدولية يعود إلى الفشل غير المتوقع للبرامج المالية التي أودعتها هيئات دوليةكبيرة مثل (البنك العالمي) لدى الدول التي تمر بمصاعب اقتصادية حيث بينت آخرالدراسات أن جل هذه الدول تسيء استخدام هذه المساعدات الموجهة للتنمية وفي أكثرالأحيان تطالها يد الفساد (في دراسة ميدانية على دولة أوغندا تبين أن 13% منميزانية التعليم لا تصل إلى المصادر). ولقد قدمت في براغ خلال الاجتماع السنويللبنك العالمي (أكتوبر 2000) عدة انتقادات لهذه المؤسسة بسبب مساعدتها المالية إلىدول معروفة بالفساد وهي روسيا ودول شرق أوربا خلال التسعينيات. وتثار حاليًاتساؤلات واسعة داخل هذه المؤسسة بشأن الاستمرار في تقديم القروض لدول ساهمت القروضالخارجية بشكل أو بآخر في انتشار الفساد الاقتصادي بها. وقد أثار البروفيسور روزأكرمان وهو متخصص في مسائل الفساد الاقتصادي هذه الإشكالية بقوله: (هناك بعض دولحكوماتها غير مهتمة بالإصلاحات. يجب ألا ترشح لمساعدات وقروض البنكالدولي)

المبرر الثاني هو تنامي ظاهرة الفساد الاقتصادي في حد ذاتهاوانتشارها على نطاق واسع ضمن رقعة الدول النامية وبين بعض الشركات الصناعية الكبرىذاتها.

وقد أكد هذه النتيجة استطلاع أجراه البنك العالمي على 69 دولة و3600شركة.

كما ساهمت مشاهد التحول الديمقراطي وتنامي الحركات المدنية المناديةبحرية التعبير والتعددية الحزبية في عديد الدول – التي مرت بمرحلة الاستبدادالسياسي – في الكشف عن ظاهرة الفساد وعن امتداداتها داخل الأجهزة الإداريةوالحكومية المختلفة.

وأخيرًا وبمجرد أن أثبتت المقاربات النظرية لعلماء الاقتصاد العلاقة المفسرة بين تقدم الفساد وتخلف التنمية في الدول النامية سارعتالجهات المهتمة بالشأن التنموي

إلى دق ناقوس الخطر وإلى اقتراح استراتيجيات محددةومدروسة للحد من تنامي هذه الظاهرة ومعالجتها ومن ثم التبشير بما يعرف بالحكمالراشد أو (الحكم الصالح.)

ما هو الفساد؟

عرف الفساد بصيغ عدة منها) الانحراف الأخلاقي لمسئولين في الحكومة والإدارة), (التنازل عن أملاك الدولة منأجل مصالح شخصية). لكن التعريف المعتمد بهذا الصدد هو ذلك الذي استخدمته لأول مرةمؤسسة البنك العالمي واعتمد في جميع الكتابات: (استخدام الوظيفة العامة لتحقيقمنافع خاصة), أو (الاستغلال السيئ للوظيفة العامة أي الرسمية من أجل تحقيق المصلحةالخاصة)

وفي هذا المعنى, تندرج جميع ممارسات الاستغلال السيئ للوظيفةالحكومية أو الخاصة إذا تعلق الأمر بالشركات الكبرى, ومن ذلك: (العمولات, الرشاوى ,التهرب الضريبي, تهريب الأموال, الغش الجمركي أو التهرب من الجمارك, إفشاء أسرارالعقود والصفقات, الوساطة والمحسوبية في الوظائف العامة)

ومع أن الفسادالاقتصادي ظاهرة تكاد تكون محددة في استغلال المنصب الحكومي – وإلى حد ما المناصبالعليا في الشركات الخاصة – إلا أن ذيول هذا الاستغلال تطال مختلف الشرائحالاجتماعية وقد لا تبدو للعيان للوهلة الأولى.

فالمسئولون الموصوفون بهذهالظاهرة يتقنون استخدام أساليب ممارستها كما أن ممارسات الفساد يغطي بعضها بعضًاوفي غالب الأحيان يغض الطرف عما يعرف بـ (الفساد الصغير) في بلد شائع فيه (الفسادالكبير). والفرق بين هذين النمطين من الفساد يكمن في بيئته من جهة وفي قيمته ودرجةتأثيره على الموارد الاقتصادية والمال العام من جهة ثانية.

ويشارك في ممارسةالفساد أعوان من الحكومة ومن الإدارة والجيش ومن دواليب الحكم وقد يمتد ذلك إلىرؤساء دول ووزراء معروفين والأمثلة على ذلك كثيرة, وفي أحيان قليلة يطال الفسادالشركات الخاصة في البلدان الصناعية عن طريق مجالس الإدارات بها, وينشر صندوق النقدالدولي حالات عن بلدان معينة منها ما جاء بخصوص أنغولا (1996 – 2001) من أن 80 إلى 90 في المائة من إيرادات الحكومة الأنغولية تأتي من صناعة النفط لكن في بعض السنواتلم يدخل 40% من إجمالي الإنتاج المحلي الخزينة بل تم إخفاؤه في حسابات سرية. وتذهببعض التقارير إلى أن 80% من القروض التي منحتها البنوك التجارية خلال الثمانينياتللدول لم تصل إلى أهدافها وبقيت في حسابات البنوك الأوربية.

وبرأيي فإن أحسنتعريف لظاهرة الفساد هو ذلك الذي يصفها بواسطة مظاهرها وتجلياتها. فالجميع يعلم أنموارد أي دولة معرضة للنمو كما هي معرضة للنضوب وللتبديد حسب طريقة تسييرها وكفاءةالقائمين عليها - إلا أن أبرز عوامل تبديد الثروة القومية هو الحكم الفاسد بدءًا منالتمول بالرشاوى إلى التهرب الجبائي, الاختلاس, تحويل الأموال, تزوير الفواتير ,التجاوز الجمركي, تدوير المساعدات الدولية وممارسة الريع.

ولكل مظهر من هذهالمظاهر مسبباته إلا أنه وفيما يخص عالمنا العربي فإن حيثيات الفساد وجذوره تتباينمن بلد لآخر, والدوافع إلى ممارسته تختلف هي الأخرى. فمسببات (الفساد الصغير) الذييلحق عادة الموظفين لدى الإدارة وموظفي البنوك وبعض المديرين لا يتجاوز حدود الحاجةوصعوبة أوضاع المعيشة الشيء الذي يفسر انتشار هذا النوع من الفساد في مرحلة التحولمن نمط الاقتصاد الموجه إلى اقتصاديات السوق, بينما تكمن مسببات (الفساد الكبير (الذي يلحق غالبا المسئولين الكبار ورجال الجيش في الرغبة في تحقيق فائض الريع. وقدلعبت الطفرة النفطية لدول عربية معينة وأسلوب الحكم الاشتراكي دورًا مهمًا في نشوءهذه الظاهرة واستفحالها.

تجليات الفساد وذيولهللفساد تجليات عدة ,أهمها: الفساد المالي والفساد الإداري. ويعد الفساد السياسي واحدًا من أهم وجوهالفساد, وهو المدخل الرئيس لجميع تجليات هذه الظاهرة, إلا أن الانطباعات الاقتصاديةتتجلى بشكل أوسع في النوعين الأولين.

تعتبر (الرشوة) أهم تعبير عن الفسادالمالي, وهي كذلك فعلاً لأنها تلحق الدوائر الإدارية ودوائر الخدمات على كلالمستويات, ولا يكاد يخلو بحث أو دراسة أو مقال أو تحليل لظاهرة الفساد إلا وأسهبفي تحليل مسبباتها ونتائجها, وهناك جمعيات غير حكومية اقترن اسمها بمحاربةالرشوة.

وفي البلاد العربية, يقترن انتشار الرشاوى بكل من نوعي: (الفسادالكبير) و(الفساد الصغير) وبدءًا من الصفقات العمومية ومنح رخص الاستغلال في منشآتالقطاع العام إلى الإنفاق على شراء الأسلحة إلى توفير الخدمات الإدارية وتسريعهاإلى شراء المناصب المرموقة في إدارة الشركات وتسيير الموارد البشرية.

وتذهب منظمة (شفافية دولية) إلى أن الفساد المتعلق بمنح الصفقات خارج محددات المنافسة منشأنه أن يضعف موارد الحكومة ويزيد من الإنفاق العام.

ولعل أخطر ما في) الرشوة) من مميزات أنها حازت مشروعية شبه رسمية, وحتى في الثقافة الشعبية حازتقدرًا معتبرًا من القبول العام وتكاد تصبح واحدة من ملامح البلاد النامية عمومًا.

وجه آخر من وجوه الفساد المالي هو ما كان متصلاً بالتهرب الجبائي ,ونعني به تهرب الأفراد والمؤسسات من دفع أقساط الضريبة بعدم التصريح بالأرباح (التيعادة ما تنجز عن النشاطات غير المصرح بها) أو بالتصريح الكاذب (وهو المظهر الأكثرشيوعًا لدى القطاع الخاص). وكما يحصل التهرب الجبائي في محيطه الطبيعي في السوق غيرالرسمية (الاقتصاد الموازي) فهو يغذيه أيضًا ويراكم رأس المال داخله مما يفقدالحكومة القدرة على مراقبة الكتلة النقدية من جهة ويفوت عليها فرصة تمويل الخزينةبالشكل الملائم.

وإلى جانب التهرب الجبائي وآثاره على الاستقرار الضريبي ,هناك التهرب الجمركي وأبطاله من كبار المسئولين على الجمارك وبعض الأعوان, وفي بعضالبلدان يتيح الفساد الجمركي شبكات معقدة من الأعوان, وتضع وثائق البنك العالميمؤسسات الجمارك وإدارات الجباية (الضريبة) على رأس دوائر الفساد الكبير لما لها منانعكاسات على مستوى الأسعار ومداخيل الدولة وعلى (المنافسة الشريفة) ونقصدبالمنافسة الشريفة هنا المنافسة الكاملة وهي تعريب للمصطلح الأجنبي ويعني أن يحصلجميع المتعاملين في السوق على المزايا نفسها وألا تكون هناك حواجز غير اقتصادية أمام البعض.

التبذير في نفقات الدولة

للتبذير في نفقات الدولة مظاهر رئيسة, الأول يتصل بوضعية الاقتصاد لدى الدول التي مرت بمرحلة الاقتصاد الموجه ,والثاني يتصل بمرحلة الانتقال إلى اقتصاديات السوق ومرحلة الإصلاح الاقتصادي) الانفتاح) ومظهر له علاقة بوضعية الإقتصاد الحر. ويخص المظهر الأول سلوك بعض كبارالمسئولين في الدولة وفي الجيش من خلال تضخيم فواتير الإنفاق العام لصالح أفراد أوطبقات معينة (يعبر عن هذا المظهر من الفساد بالاختلاس) وقد بينت دراسة ميدانية عندولة أوغندا أن 13% من مخصصات الإنفاق الحكومي على قطاع التربية لا تصل إلى هدفهاوتطالها جيوب كبار المسئولين في الدولة.

ويلعب نظام المحاسبة الملائم للنمطالموجه دوره في ذلك للفراغات التي يتميز بها إذا تعلق الأمر بمخصصات الموازنةالعامة.

وخلال مراحل الإصلاح الاقتصادي استفادت جل الدول التي مرت بمرحلةانتقال من مساعدات دولية مهمة, بعضها في إطار إعادة جدولة مديونية هذه الدول وبعضهافي إطار برامج التكييف الهيكلي لصندوق النقد الدولي. وعلى الرغم من محدودية مبالغهذه المساعدات بالمقارنة مع احتياجات الانتقال وإعادة تأهيل الاقتصاديات الوطنيةإلا أن مبالغ مهمة منها, تكون قد هربت أو استخدمت في غير محلها.

أما في مرحلة التأسيس لاقتصاد السوق فإن منح رخص الاستثمار وتمويل الحكومة للمشاريعالصغيرة والمتوسطة وعلاقة البنوك (التي غالبًا ما لا تواكب وتيرة النمط الليبرالي (بنسيج القطاع الخاص كلها عمليات تشكل بيئة ملائمة للفساد المالي, وتثار حاليًاالعلاقة بين تفاقم ظاهرة الفساد الاقتصادي وعمليات خصخصة القطاع العام في الدولالتي تمر بمرحلة انتقال. ومازالت التقارير الدولية تقدر مبلغ الرشاوى التي تمنحهابعض الشركات الصناعية لشراء أصول القطاع العام في هذه البلدان, من ذلك التقريرالمعنون: (تصدير الفساد – الخوصصة, الشركات متعددة الجنسيات والرشاوى) بـــ80 ملياردولار سنويًا وهو ما يقارب المبلغ الذي تخصصه الأمم المتحدة لبرنامج محاربةالفقر.

مؤشر قياس الفساد

تهتم المؤسسات الدولية وبعض الدول الكبرى - وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية – بمكافحة الفساد وإقامة الحكم الصالح بصورةلافتة للنظر. فقد تأسست منظمة (الشفافية الدولية) وشعارها (معاملات شفافة ونزيهة (وجمعية (مبادرة العدالة في المجتمع المفتوح) وشعارها (تعزيز دور المجتمع المدني فيمكافحة الفساد), وأصدر الكونجرس الأمريكي (العقد الدولي لمكافحة الفساد وإقامةالحكم الصالح (IAGGA في 5 أكتوبر 2000.

كما شهدت بعض الدول العربية بروزجمعيات لمكافحة الفساد ومؤسسات, مثل (الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة), ومؤسساتالحكومة الإلكترونية (شأن الأردن).

وتدور انشغالات المنظومة الدولية هذه حولترقية عمليات محاربة الفساد بتشجيع حرية الإعلام, وإشراك المجتمع المدني في مراقبةهذه الظاهرة, الرقابة المحاسبية (التدقيق المحاسبي), إعادة التنظيم القانونيللصفقات التجارية, ترقية الانتخابات الحرة والشفافة, إشراك الدبلوماسية بشكل أكثرنجاعة في مكافحة تهريب وتبييض الأموال,

بالإضافة إلى وضع برامج محددة للمساعدةالدولية في مجال محاربة الفساد بأنواعه وإقامة الحكم الراشد.

ويعتبر مؤشرقياس الفساد في العالم CPI الذي وضعته منظمة (شفافية دولية) أهم معيار لقياس الفسادلدى الدول وترتيبها. ويتضمن هذا المؤشر للعام 2003 ترتيبًا لـــ133 دولة بناء علىنظرة شعوبها إلى معاملات الرسميين فيها، وبه 10 درجات (من درجة صفر إلى درجة 10 (وتتصاعد الدرجات حسب درجة الفساد. وتعد الدرجة صفر أسوأ حالة والدرجة 10 أحسنها علىالإطلاق. وفي آخر كشف لهذا المقياس (2003) رتبت بنجلاديش على رأس قائمة الدولالأكثر فسادًا في العالم بـــ1.3 نقطة تليها نيجيريا بـــ1,4 نقطة, وتعد دول مثلالدانمارك .وسنغافورة أحسن دول العالم في مقياس الفساد بدرجات تزيد على الـــ9 من 10 ,وتأتي فنلندا في المرتبة الأولى بـــ9.7, وتحتل ألمانيا المرتبة 10, وتجيء اليابان فيالمرتبة 21.

وعلى الرغم من أن مقياس (مؤشر قياس الفساد في العالم), لا يشملجميع دول العالم, إلا أنه يعطينا صورة كافية عن رؤية الشعوب ورجال الأعمال إلىأوضاع بلدانهم, وتذهب جميع تقارير هذا المؤشر, التي شرع فيها العام 1995, وتشارك فيإعدادها تسع مؤسسات مستقلة إلى أن ثلثي دول العالم لا تتجاوز الدرجة

5.بعض الآثار المدمرة للفساد

للفساد بأنواعه آثار مدمرة, ليس فقط على النواحيالأخلاقية, بل يصيب بشكل مباشر النواحي الاقتصادية والسياسية لأي بلد.

فقدأثبتت الدراسات الميدانية أن للفساد انطباعًا سيئًا على: وضعية الفقر, مستوىالأسعار, نجاعة الاستثمارات, الانفاق الحكومي, توزيع الدخل, نوعية الخدمات, وضعيةالموارد البشرية والفكرية, التحصيل الجامعي, إعانات التنمية, تكاليف الإنتاج وأعباءالاستغلال, وحسب دراسة ميدانية, فإن تخفيض الفساد بنسبة 30% يسمح بالرفع من معدلالاستثمار بـــ4.%

وعلى الرغم من بعض التفسيرات, التي تذهب إلى أن للفساد بعضالايجابيات على صعيد تخصيص الموارد, وتسهيل الخدمات والإجراءات الإدارية وربح تكلفةالوقت, إلا أن جل الدراسات الأكاديمية الرصينية أبرزت الآثار المدمرةللفساد.

- فالتهرب الجبائي من شأنه أن يضعف ميزانية الدولة.

- والتهرب الجمركي من شأنه أن يخل بتنافسية الشركات كما يحرم الدولة من إيراداتمهمة.
- -والاختلاس يزيد من اتساع رقعة الاقتصاد الريعي، ويطرد النقود خارجدائرة الإنتاج.
- وتهريب الأموال يقلل من ثقة المستثمر الأجنبي، وحتىالمستثمرالوطني، وقد بينت تجربة عربية أخيرة كيف أن بنكًا خاصًا حديث النشأة كلفالدولة المعنية خسائر من 12 إلى 20 مليار دولار (حسب التقديرات المتباينة)، جراءمعاملات فاسدة تجاه الزبائن ما أدى إلى تهريب مبالغ ضخمة إلىالخارج.
- وتبذير المال العام يثير قلاقل اجتماعية ويفتح الحوار السياسي علىموضوعات تصرف النظر عن موضوعات التنمية وأولويات الإصلاح.
- والفسادالتنظيمي يحرم الشركات من كفاءات القيادة والإدارة.
- وسوء استخدام المواردیزید من تكاليف الإنتاج ومن التكلفة الحدية لرأس المال.
- الفساد يعيق أكثرما يعيق تطور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وهي المؤسسات المعول عليها في نموالاقتصاد المعاصر.
- ويشوّه الفساد تركيبة النفقات العامة. وتخصيص المواردالبشرية، ويؤدي إلى إضعاف الرقابة على القطاع العام.

الأثر في السلوك المهني

تنجم عن ظاهرة الفساد عادة انعكاسات تصيب السلوك المهني لدى الأفراد ،فمن خلال السلم الوظيفي تتطلب عملية الفساد تدخل عديد الأعوان من عديد المراتب، ممايضاعف من حجم الظاهرة لدرجة أن أحد الباحثين استعمل مصطلح مضاعف الفساد أسوة بمضاعفالاستثمار عند اللورد كينز، وتتضاعف المبالغ المتأتية عن هذا السلوك بحسب عددالأعوان لدرجة أن تدفقاته المالية تفوق بكثير التدفقات من الأجور الرسمية، ما منشأنه أن يغير مفهوم الدخل الفردي في حد ذاته، إذا ما تحوّل هذ السلوك إلى ظاهرة .وفي عالمنا العربي، ارتبط الفساد إبان الثمانينيات بسلوك جدي لم يكن معروفًا منقبل لدى رجال الأعمال، ومكاتب الاستشارة، إذ (يتم توجيه عقود الخدمات الاستشارية منخلال هيئات المعونة الأمريكية والشركات الأجنبية نحو مكاتب

استشارية بعينها فيالقطر العربي المعني بهدف تكوين نخبة أو طبقة جديدة من المهنيين ورجال الأعمال تروجلبرامج المؤسسات الدولية وهيئات المعونة الأجنبية في مجالات محددة مثل: الخصخصة ,تحرير التجارة, دمج الاقتصاد العربي ببنية الاقتصاد العالمي وشبكة المعاملاتالمالية الدولية, دون اعتبار المصالح الاقتصادية العليا للوطنالعربي).

وهكذا صار التعاطي بالعمولات مدخلاً إلى تأسيس سلوك مهني جديد فيأوساط بعض رجال الأعمال وأصحاب مكاتب الخبرة, مما ينعكس سلبًا على نوعية الدراسات , ومدى استجابتها لشروط الخبرة, والملاحظ في هذا المجال هو اعتماد بعض الدول العربية ,وواضعي السياسات بها على مثل هذه الدراسات في مجال التخطيط الاجتماعي والتنمية ,الشيء الذي يؤدي إلى مضاعفات أخرى تتعدى الحيز الاقتصادي والمالي إلى الحيزالاجتماعي.

الأثر في النمو

النمو الاقتصادي هو دائمًا هاجس الدول ,لأنه يشكل البوابة الأمامية للتنمية, وتعد نسبة من 8 إلى 9 بالمائة كمعدل نمو سنوينسبة مستهدفة من جميع الدول, إلا أن هذه النسبة تظل مرهونة بمدى استجابة كل دولةإلى معايير الحكم الصالح, وإلى موقعها من درجة الفساد الاقتصادي, فقد بات واضحًا من خلال الدراسات القياسية والميدانية أن معدلات النمو تتأثر بشكل كبير بدرجات الفساد ,حيث تخصص الموارد على غير أساس النمو, وإنما على أساس الريع المتوقع منها. ويذهب الأستاذ ماجد عبدالله المنيف في بحثه القيّم, إلى أن الفساد يكون كبيرًا إذا تعلقالأمر بمشروعات البنية التحتية, مما يشجع على توجيه الإنفاق الرأسمالي (الإنفاق من رأس المال الاستثمار) كمحفز للنمو إلى الكم الهائل من مشروعات البنية التحتية لدىالدول المعروفة بالفساد الاقتصادي.

ويؤثر الفساد في النمو عبر تأثيره في كلمن الاستثمار الحكومي والاستثمار الخاص. ففي حال الاستثمار الحكومي, يبرز الانعكاسعلى المبلغ النهائي, وعلى نوعية الاستثمار. وفيما يخص المبلغ النهائي للاستثمار ,فإن الحصول على الصفقات العامة من عروض الحكومة عن طريق العمولات, يزيد من تكاليفالاستثمار في قطاعات مثل البناء والأشغال العامة, إذا ما احتسبت مبالغ العمولات فيمحاسبات الشركات بصورة أو بأخرى. وفيما يخص نوعية الاستثمار, فإن منح الصفقاتللشركات ليست بالضرورة متحكّمة في إدارة الإنتاج أو في أخلاقيات الاستثمار, بل قادرةفقط

على شراء ذمم المسئولين, غالبًا ما يؤدي إلى الغش في المنتوج. كما يؤثر الفسادفي تحويل الاستثمار عن مجالات معينة إلى مجالات أخرى, لها القدرة على إنتاج الريع ,مما يؤثر سلبًا في عملية تخصيص الموارد, ويعيق عملية التنمية.

أما في مجالالاستثمار الخاص, فتكفي الإشارة إلى ما جاء في تقرير التنمية العالمي عن دراسةميدانية, شملت دولتي سنغافورة والمكسيك: يؤثر الفساد في هذين البلدين علىالاستثمارات الأجنبية, بما يعادل تأثير رفع المعدل الحدي للضريبة بـــ50% على دخلالشركات.

وتفسير ذلك يقارب حال الاستثمار الحكومي إذ تعتبر ممارسات الفسادفي القطاع الخاص تكاليف إضافية.

ويدرج بعض الاقتصاديين موضوع الفساد ضمن نظرية التوزيع, كما يستخدمون نظرية الريع لتفسير أبعاد هذه الظاهرة, ومعلوم أننظرية التوزيع من نظريات الاقتصاد المهمة, وضع بعض أسسها الاقتصادي الانجليزيدافييد ريكاردو, وقد كان مفهوم (الريع) في هذه النظرية, مقتصرًا على الأرض ثم علىالمادة الأولية (في الاقتصادات النفطية خاصة), ويرد الآن تحليل الريع من خلالالمبالغ الضخمة للعمولات, التي يتلقاها المسئولون لقاء خدمات يستغلون فيها مناصبهمالحكومية, وعلى قدر المنفعة الحدية, التي يحصل عليها الموظف الحكومي المعني بظاهرةالفساد, يتحرر سلوكه المهني, وهكذا تساعد نظرية القياس الاقتصادي على إيجاد العلاقةالمفسرة بين ممارسة الفساد, والمنافع الحدية للموظفين, بغض النظر عن الأثرالاجتماعي.

خلاصة: حاول هذا المقال معالجة مفهوم الفساد في علاقته بالنمو ,وفعالية النظام الاقتصادي كمدخل للموضوع, ويتضح جليًا عمق الأبعاد, التي يكتسيهاويكون من المناسب التنويه بالمبادرات الدولية لمحاصرة هذه الظاهرة, ومعالجتها فيبيئتها الطبيعية دون الحاجة إلى ملاحقتها في الدوائر الخارجية, ويكون من الواجب إذنحفز المنظمات غير الحكومية على إثارة هذا الموضوع, وإطلاق حوار بناء حوله.

مظاهر الفساد الاقتصادى .

يقول العلماء وأساتذة الاقتصاد الإسلامى أن الفساد الاقتصادى معناه ضياع الحقوق والمصالح بسبب مخالفة ما أمر به الله ورسوله وأجمع عليه الفقهاء ، أى الاعتداء على حقوق الأفراد والمجتمعات وعدم الالتزام بما أمرنا الله به ورسوله ، ويترتب عليه الهلاك والضياع ومحق البركات، والحياة الضنك ، وهذا هو ما أشار الله

إليه فى كتابه الكريم :﴿ فإما يأتينكم منى هدى ، فمن تبع هداى فلا يضل ولا يشقى ، ومن أعرض عن ذكرى فإن له معيشة ضنكا ﴾ (طه : 123 124) .

ولقد ظهر الفساد بكافة صوره الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والأخلاقية ولقد أشار الله سبحانه وتعالى إلى ذلك فى قوله تبارك وتعالى :﴿ ظهر الفساد فى البر والبحر بما كسبت أيدى الناس ليذيقهم بعض الذى عملوا لعلهم يرجعون ﴾ (الروم : 41) ، ولقد تنبأ رسول الله (ﷺ) بذلك وحذرنا من الخصال التى تؤدى إلى الفساد ، فقد روى البزار وابن ماجه والبيقهى عن رسول الله (ﷺ) أنه قال : {{ يا معشر المهاجرين خصال خمس ، إذا ابتليتم بهن ، ونزلن بكم ، وأعوذ بالله أن تدركوهن :

- لم تظهر الفاحشة فى قوم حتى يعلنوا بها ، إلاّ فشا فيهم الأوجاع التى لم تكن فى أسلافهم ،
- ولم ينقصوا المكيال والميزان ، إلاّ أخذوا بالسنين وشدة المؤنة وجور السلطان ،
- ولم يمنعوا زكاة أموالهم ، إلاّ منعوا القطر من السماء ، ولولا البهائم لم يمطروا ،
- ولم ينقضوا عهد الله وعهد رسوله ، إلاّ سلط عليهم عدو من غيرهم فيأخذ بعض ما فى أيديهم ،
- وما لم تحكم أئمتهم بكتاب الله ، إلاّ جعل بأسهم بينهم

ولقد تحققت نبوءة سيدنا محمد (ﷺ) فى هذه العصور ، فلقد ظهرت البلايا والنكبات والمصائب ومحقت البركات بسبب ذنوب ومعاصى الناس وبعدهم عن تطبيق شرع الله عز وجل وهذا ما أشار الله إليه :﴿ ليذيقهم بعض الذى عملوا لعلهم يرجعون ﴾ ، أى يتوبون إلى الله عما هم عليه من المعاصى والآثام .

من نماذج الفساد الاقتصادى المعاصرة

حيث طالما لا نطبق ما أمر الله به ، وننتهى عما نهانا الله عنه ، يكون الفساد فى المجتمع قائم لا محالة فى الواقع العملى ، ومن النماذج البارزة على ذلك فى القرآن الكريم : نموذج قوم شعيب الذين كانوا يطففون المكيال والميزان فى المعاملات ولقد وصفهم الله بأنهم من المفسدين فى الأرض ، ونموذج قارون الذى

بغى بماله وقال إنما أوتيته عن علم عندى وامتنع عن أداء الزكاة والصدقات ، ونصحه قومه فقالوا له كما ورد فى القرآن الكريم وقالوا له :﴿ .. وأحسن كما أحسن الله إليك ولا تبغ الفساد فى الأرض إن الله لا يحب المفسدين ﴾ (القصص : 77)، ونموذج أصحاب الجنة الذين أقسموا بأن لا يعطوا الفقراء حقهم فى الحرث .. ولقد وصفهم الله بأنهم كانوا ظالمين طاغين .

ونماذج الفساد الاقتصادى الظاهرة والمنتشرة عديدة نذكر منها على سبيل المثال :

- من صور الفساد فى مجال المال : السرقة والاختلاس والرشوة والتربح من الوظيفة واستغلال الجاه والسلطان والربا ، والمضاربات والقمار ومنع الزكاة ...وصور خيانة الأمانة فى المعاملات المالية .
- من صور الفساد فى مجال العمل : الإهمال والتقصير ، والتعدى على لوازم العمل ، وعدم الإتقان ، عدم الانضباط والالتزام بنظم العمل ، المحسوبية وعدم تكافؤ الفرص ، وبخس العامل حقوقه.
- من صور الفساد فى مجال الاستهلاك والإنفاق : الإسراف والتبذير ، والإنفاق الترفى والبذخى والمظهرية والتقليد غير النافع وعدم الالتزام بالأولويات الإسلامية .
- من صور الفساد فى مجال التداول والتجارة : الغش والتدليس ، والغرر والجهالة ، والغبن والبخس ، والمماطلة فى أداء الحقوق، والاحتكار والمعاملات الوهمية والرشوة والعمولات الزائفة .
- ولقد حرمت الشريعة الإسلامية كل صور الفساد الاقتصادى السابقة بأدلة من الكتاب والسنة ، ولقد تناولها الفقهاء بالتفصيل وبيان العلل من تحريمها ومن تلك العلل أنها تؤدى إلى ضياع الحقوق وهلاك المال والأعيان والموارد ... وكل هذا يقود إلى التخلف والفقر والحياة الضنك والتى أشار إليها الله سبحانه وتعالى بقوله :﴿ ومن أعرض عن ذكرى فإن له معيشة ضنكا ﴾ (طه :124).

أسباب الفساد الاقتصادى .

يستنبط من مظاهر الفساد الاقتصادى وصورة المعاصرة أنه ينجم بصفة أساسية بسبب عدم تطبيق ما أمر الله به ، وعدم الانتهاء عن ما نهى الله عنه ، أى عدم الالتزام بأحكام ومبادىء الشريعة الإسلامية بصفة عامة ، وفى مجال المعاملات الاقتصادية بصفة خاصة ، وهذا يرجع إلى مجموعة من الأسباب نوجزها فى الآتى :

- ضعف الإيمان ومن أهمها عدم الخشية والخوف من الله وانعدام المراقبة والمحاسبة الذاتية ، ونسيان المحاسبة الأخروية أمام الله سبحانه وتعالى ، يوم يسأل المرء عن ماله من أين اكتسبه وفيم أنفقه .
- انتشار الأخلاق الفاسدة مثل الكذب والنفاق والرياء والغلظة وسوء الظن وعدم الوفاء بالعهود والعقود ، وخيانة الأمانة والرشوة والمحسوبية والاحتيال .
- ضعف السلوكيات الطيبة ، وانتشار المادية بين الناس وتفكك عرى التكافل والتضامن الاجتماعى ، وانتشار الأنانية والحقد والكراهية .
- الحكم بغير ما أنزل الله والتسلط على الناس وكبت الحريات ... وتطبيق نظم وقوانين وضعية تخالف شرع الله عز وجل .

الإصلاح الإسلامى للفساد الاقتصادى .

الإنسان هو أساس الفساد الاقتصادى ، فإذا فسد الناس فسد المال ، وعلى هذه الحقيقية يقدم المنهج الإسلامى العلاج لإصلاح الفساد الاقتصادى ، ويتمثل فى الأمور الآتية :

أولاً : التقوى والإيمان والمراقبة والمحاسبة الذاتية : ودليل ذلك من الكتاب قول الله تبارك وتعالى :﴿ ولو أن أهل القرى آمنوا واتقوا لفتحنا عليهم بركات من السماء والأرض ولكن كذبوا فأخذنهم بما كانوا يكسبون ﴾ (الأعراف : 96) .

ثانياً : الرجوع إلى شريعة الله عز وجل وهدى ورسوله (ﷺ) فهما أساس الإصلاح ، ودليل ذلك من الكتاب قول الله تبارك وتعالى :﴿ ومن أعرض عن ذكرى فإن له معيشة ضنكا ، ونحشره يوم القيامة أعمى ، قال رب لم حشرتنى أعمى وقد كنت بصيرا ، قال كذلك أتتك آياتنا فنسيتها وكذلك اليوم تنسى ﴾ (طه : 124 ـ 126) ، وقول الرسول (ﷺ) : }} تركت فيكم ما إن تمسكتم به لن تضلوا بعدى أبدا كتاب الله وسنتى {{ (البخارى) .

ثالثاً : تطبيق الحدود الواردة فى شرع الله ضد مرتكبى الجرائم الاقتصادية فهى تأكيد لسلطان العقيدة والأخلاق ، ويقول العلماء : (إصلاح الناس بالإيمان وإصلاح الدولة بالشريعة) .

رابعاً : حسن اختيار العاملين على أساس القيم الإيمانية والأخلاقية لأن ذلك من موجبات الوقاية من الفساد قبل وقوعه ، ولقد طبق ذلك فى صدر الدولة الإسلامية ولاسيما فى العاملين على المال .

خامساً : القدوة فى تطبيق أحكام ومبادىء الشريعة الإسلامية ، فإذا صلح الراعى صلحت الرعية ، ومن سيرة رسول الله (ﷺ) والخلفاء الراشدين ومن تبعهم بإحسان نستطيع أن نستنبط النماذج المشرفة لدور ولى الأمر فى منع الفساد الاقتصادى ، وفى هذا المقام نذكر من قال لعمر بن الخطاب : (لو رتعت لرتعت الرعية) .

مظاهر الفساد في النشاط الاقتصادي بدول

إن الكتابة تحت هذا العنوان،تستدعي أن نمهد لها بمقدمة،نحاول من خلالها إظهار الإمكانيات الهائلة،التي حباها الله سبحانه وتعالى لهذه الدول، فأقل ما يقال عنها من قبل علماء الثروة، أنها مستودع للثروات الطبيعية. ومن أشهر محاصيلها الزراعية، الدخن، الذرة، الفول السوداني، الموز، اليام، الكاكاو، وزيت النخيل، والأخشاب الصلبة، القطن، وغيرها من المنتجات الزراعية بالإضافة إلى ثروات حيوانية كبيرة،كالأبقار،والإبل،والأغنام،والطيور الداجنة،وغير الداجنة.

أما الثروة المعدنية فأهم عناصرها: البترول،اليورانيوم، القصدير، الحديد، النحاس، الذهب، الألماس وغيرها من المعادن.

أما ثرواتها الغابية،فتتمثل في الغابات الكثيفة،وخاصة في جنوب المنطقة حيث يمر خط الاستواء، والتي يكاد الماشي داخلها يمسك مصباحاً مضيئاً ليهتدي به من شدة ظلامها !. وتتميز هذه الغابات بأنها خضراء طول العام، وتشمل على عدة أنواع من الأشجار منها : أشجار أكاجو (lAcajou)، وأشجار بيته (le bete)، وأشجار سامبا

(le samba)،وأشجارتاك (le teck)،وأشجارأفوديري(lavodire)، وأشجار ماكوري(le makore)، وأشجار إيروك (liroko) ومن هذه الأشجار ينتج أجود أنواع الأخشاب التي تستخدم في الصناعة .

أما الأنهار (الماء العذب)،فإن في هذه الدول مجموعة من الأنهار،أهمها نهر النيجر المصنف رابع أنهار العالم من حيث الطول وكمية الماء المتدفقة، وكذلك نهر السنغال، والمصنف سادساً بين أنهار العالم، بالإضافة إلى كثير من الأنهار الأقل شأنا وفروعها. ففي ساحل العاج مثلا والتي تعتبر من الدول ذات الأنهار الكثيرة، حيث تعبرها أربعة أنهار رئيسية من شطرها الشمالي إلي شطرها الجنوبي، وهي : نهر كافالي (le cavally)، وطوله 700 كم وينتهي في مدينة (تابو tabou).ونهر بندامي (le bandama) وطوله 1050 كم وينتهي في مدينة لاهو الكبري(Grand lahou). و نهر كوني (le comoe) وطوله 1160 كم وينتهي في مدينة (أبو سو aboisso). و نهر سسندارا (le sassandar) طوله 650 كم ويتفرع إلي فرعين فرع ينتهي في مدينة كورهوغو (korhogo) والآخر إلي مدينة بونديالي(boundiali). وإلي جانب تلكم الأنهار، فإن هناك نهران ينبعان من الدولة نفسها وهما نهـــرا باؤلي(baoule)، و باغوي (bagoe)، ويتجهان إلي جمهورية مالي [1].

كما تتميز هذه المنطقة بساحل بحري طويل،يمتد من الحدود الموريتانية شمالا حتى سواحل الكونغو جنوبا،مشكلا الانبعاج الافريقي الشهير،ويتجاوز هذا الساحل الآلاف من الكيلو مترات طولا، ويعتبر من أكثر مناطق العالم صلاحية لممارسة الصيد البحري، حتى أن دولاً مرموقة في هذا المضمار كاليابان ، ودول السوق الأوربية المشتركة، تتنافس وتتسابق على إستئجار هذه السواحل لاستخراج الثروة السمكية منها. وأما التربة فلا تكاد تخلو المنطقة من أي نوع من أنواع التربة، فمن التربة الطينية السوداء الناتجة من طمي الأنهار إلى التربة الرملية الناعمة المشكلة للسوافي والكثبان الرملية والتربة البحرية، وغيرها من أنواع التربة المعروفة لذوي الاختصاص.

ورغم هذه الثروات الهائلة، والتي يضاف إليها الثروة الأهم وهي توفر الأيدي العاملة الرخيصة، إلا أن هذه الدول تصنف على أنها من أكثر دول العالم فقراً، " إن السبع دول الأولى فقراً في العالم وهي" تشاد، غينيا، مالي، النيجر، غامبيا، فولتا العليا، غينيا بيساو " [1]من دول غرب إفريقيا.

ولا يعتبر الفساد في النشاط الاقتصادي هو السبب الوحيد للأزمة الاقتصادية التي تعاني مــــنها هذه الدول. وإنما هناك أسباب أخرى يجدر بنا أن نذكرها. ونجملها في الآتي:

1- عوامل مناخية: حيث تتباين الظروف المناخية تباينا كبيراً من دولة لأخرى، وأحياناً في الدولة الواحدة. فشمال نيجيريا يصنف من ضمن المناطق المدارية قليلة الأمطار بينما جنوبها يعتبر من أكثر مناطق العالم أمطاراً، وهذا يعني أن شمالها يعاني من التصحر، وجنوبها يعاني من الفياضانات. كما أن دولا مثل دول الساحل والصحراء وهي (تشاد، النيجر، مالي، بوركينا) من أكثر الدول قسوة مناخياً، فتشتد الحرارة في النهار حتى تصل إلى منتصف الأربعينيات وربما زادت عن ذلك في بعض الأيام، بينما تنخفض في الليل إلى الصفر أو مادونه في بعض المناطق الصحراوية منها.وهي دول غير شاطئية، فلا موانيء بحرية لها، وإنما تعتمد على موانيء ما جاورها من دول.

2- تفشي ظاهرة النكبات الطبيعية : ونعني بها الفياضانات المستمرة التي تهلك الزراعة في بعض المناطق، وتهدم البيوت، وتخرب البنية التحتية كالطرق والمصارف المائية، وأعمدة الكهرباء والهاتف، وما يصاحبها من نقل للتربة.. إلخ.

3- ظاهرة الكسل لدى المواطنيين عموماً. حيث إن الثقافة الشعبية كثيرا ما تفضل النشاط التجاري على الزراعة، وهي أكثر أوجه النشاط الاقتصادي قابلية للنجاح. فقد تمر بمحاذاة نهر يجري فيه الماء طوال العام ولا تجد زراعة ذات بال على ضفتيه[iii].

4- تعدد الأعراق واللغات. ويؤدي هذا إلى أن قبائل كاملة تضع أيديها على مناطق واسعة، ولا تسمح لغيرها من القبائل بمشاركتها في الاستفادة مما تنتجه هذه الأراضي وكثيرا ما تبقى هذه الأراضي بورا دون استثمار. ونوضح ذلك ببيان للوضع الديمغرافي لدولة كوت ديفوار مثلاًوالتي كانت درة دول غرب إفريقيا من حيث الازدهار، وأصبحت هذا العام 2002 م منقسمة بين الحكومة المسيطرة على مساحة 30 % من جنوب البلاد وثلاث مجموعات منشقة ترجع في أصلها إلى قبائل غير جنوبية. وخاصة أن دولة كوت ديفوا تتشكل من ثلاث مجموعات رئيسية هي.

1- مجموعة القبائل الساحلية، ومنها قبيلة أدياكي (Adiake) و أنسي(Ainsi) وبوركفوي (Broto mande).

2- مجموعة القبائل الغابية وتشمل جماعات : ـــ جماعة برتوماندي الجنوبية(proto mande) وجماعة أكان (proto akan).

3- مجموعة قبائل سافان وتشمل جماعتين : ـ جماعة برتو سنفوو (roto senoufo) ـ جماعة برتوكولنكو (proto koulanqo).

- وأما الفرقة الثانية : فهي تمثل هذه المجموعات :

1- مجموعة قبائل ماندي الشمالية التى تتكون من قبيلة بمباري ومالنكي (Malinke) وجولا (DIOLA) ويستحسن أن نشير إلي أن جميع هذه القبائل الثلاثة في أصلها عبارة عن جماعة واحدة بيد أنها أخذت هذه المسميات بعد حروب قبلية ووقائع تاريخية.

2- مجموعة قبائل قلتائك (Les Migrations Voltaique) وهذه المجموعة تضم عدة قبائل منها : سنوفو، ودغونبا.

3- مجموعة قبائل كرو (krou) وتشمل قبائل غيري وبتي وغودي وغيرها.

4- مجموعة أكان: وتضم قبائل أتيى وبولي و أبوري و أنيى وغيرها.

5- مجموعة قبائل البحيرات الساحلية : وتتكون من قبائل منها قبيلة إيبريي(EBRIE) وألدجان (ALLDIAN) وأخرى (AHZI) وغيرها [iv]. وكل قبيلة من هذه القبائل لها لغتها الخاصة، ولها مناطق نفوذها، وحقولها ومراعيها رغم وجود قانون يمنع التقسيم الجغرافي على أساس العرق ويضمن المساواة لجميع أبناء الدولة الواحدة إلا أن الواقع يقول غير هذا.

6- النقص في رأس المال الانتاجي. والاعتماد على الطرق التقليدية في ممارسة النشاط الزراعي والصناعي، حيث يكون الاعتماد شبه كلي على القوى البشرية، وكذلك في طرائق تخزين الفائض من الانتاج الزراعي، فإنها طرق بدائية تقوم على تخزين المنتوجات الزراعية كالدخن والذرة في صوامع طينية تقليدية.

7- التخلف في تنمية الموارد الطبيعية. حيث يقتصر النشاط الاقتصادي على عملية الاستخراج والبيع دون التخطيط لاستكشاف غير المعروف من هذه الموارد أو تصنيع الموجود وتحويله إلى سلع، مما يوفر فرص العمل والمال.

8- النسبة العالية للأمية، وقلة الخبرة الفنية.

9- التخلف في مركز المرأة الاجتماعي وقلة مساهمتها في النشاط الاقتصادي [٧].

وقد جعلت البحث في توطئة ومقدمـــــة و أربعة مباحث. خصص المبحث الأول لذكر أسباب الفساد في النشاط الاقتصادي . وبينت في المبحث الثانـي مظاهر الفساد في النشاط الاقتصادي. وجليت في المبحث الثالث أهم نتائج الفساد في النشاط الاقتصادي . أما المبحث الرابع فضمنته الحلول والمقترحات للتخلص من هذه المظاهر.

المبحث الأول

أسباب الفساد في النشاط الاقتصادي

1) انتشار مظاهر التخلف :

ويمكن أن نقسم هذه المظاهر إلى ثلاثة أقسام رئيسية :

أ) التخلف في التعليم.

إن معظم هذه الدول تصنف ضمن قائمة أكثر دول العالم انتشاراً للأمية، حيث تزيد نسبة الأمية الحقيقية في بعض بلدانها عن 80 % من تعداد السكان. ففي ساحل العاج يبلغ نسبة متعلميها 42 , 4 % من مجموع السكان [vi].

وعلى الرغم من أن هناك بعض الدول بذلت جهودا لابأس بها في سبيل معالجة ظاهرة الأمية (مثل نيجيريا) إلا أن نسبة الزيادة السكانية المرتفعة جداً لم تساعد الحكومة على تصحيح الوضع القائم. وتعود أسباب التخلف في مجال التعليم إلى عدة أسباب هي :

1- تأخر استقلال هذه الدول حيث إن جلها استقلت في أوائل الستينات، لكن الذين تولوا الحكم في تلك الفترة هم ممن كونهم المستعمر، وجلهم تلميذ نجيب لمستعمر فاشي. فعلى سبيل المثال (الجزائر) رغم أنها استقلت في نفس الفترة التي استقلت فيها مالي والنيجر والتشاد وبوركينا. وكل هذه الدول كانت مستعمرات فرنسية، إلا أن الفرق بين استقلال الجزائر، واستقلال هذه الدول أن الجزائر هي التي اختارت قادة ثورتها، وهي التي أرغمت فرنسا على الخروج، وهي التي وضعت النظام السياسي والاقتصادي التي تريد. بينما هذه الدول التي ذكرتها سابقا فإن فرنسا هي التي قررت الخروج منها بعد أن تحولت عالة على ميزانية الجمهورية الفرنسية المنهكة والخارجة من الحرب العالمية الثانية مثخنة الجراح، حتى أن بعض هذه الدول طلبت من فرنسا أن تأخر خروجها عاما آخر كي تتمكن من تكوين طاقم إداري يدير الدولة بعد خروج الادارة الفرنسية !.

2- بطئ البرامج الانمائية في مجال التعليم، حيث إن كثيراً من هذه الدول افتتحت التعليم في السلك الجامعي فيها في أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات من القرن الماضي. وجلها مازالت ذات جامعة وطنية واحدة (النيجر، بوركينا، تشاد، مالي، جامبيا، غينيا، وغيرها عدا نيجيريا وغانا وساحل العاج). وهذا يعني أن دولة مثل النيجر تعداد سكانها يفوق الأحد عشر مليونا بها جامعة واحدة هي

جامعة (البروفسير عبد المؤمن) تستوعب سنويا أقل من ألفي طالب. ومجموع طلابها هذا العام 2002 / 2003 م مايقارب سبعة آلاف طالب فقط.

3- الثقافة الشعبية والتي تفضل مشاركة الأولاد وخاصة البنات في الانتاج الزراعي والحيواني على انفاق عشرين سنة في التعليم، وبعد ذلك يواجه مشكلة التوظيف، فإن حلت مشكلة التوظيف لم يسلم من مشكلة المرتب الحكومي المتدني [vii].

ب) التخلف في التنظيم الاداري.

وهذا نتيجة طبيعية للتخلف في التعليم وانتشار مظاهر الأمية، والذي يدعمه التنوع اللغوي والقبلي، الذي يؤدي إلى ولاء للقبيلة أكثر من الولاء للدولة. حتى عبرّ أحد الزملاء عن التنوع في بلده فقال " نحن لا نتفق إلا في أمرين الاسلام واللغة الفرنسية " وهذا يؤدي إلى تعقيد الجوانب الادارية، حيث إن كل مسئول إداري يسارع لمساعدة من هو من بني جلدته (قبيلته ولغته) ولكي تتضح هذه الفكرة فإن دولة مثل نيجيريا فيها حوالي ثلاثين مليونا من قبيلة الهوسا، وخمسة وعشرون مليونا من قبيلة اليوربا، وعشرون مليونا من قبيلة الايبو، و عشرة ملايين من قبيل الفلاتة. ولكل قبيلة لغتها الخاصة بها.

ج) التخلف في التنظيم السياسي.

أولاً: النظام السياسي المتبع في معظم هذه الدول هو النظام الليبرالي، ولا توجد جمهورية فدرالية شبيهة بالنظام الجمهوري الأمريكي سوى جمهورية نيجيريا الفيدرالية، وأما بقية الدول فهي ذات نظام جمهوري على الطريقة الفرنسية. والذي يقوم على أساس الدولة ذات الرأسيين (رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء) وعلىالرغم من إجراء كثير من الانتخابات إلا أنه وبعد أربعين سنة من الاستقلال تفتقر الانتخابات إلى النــزاهة حتى منتصف التسيعنات. وقد حدث تغيير كبير ومثير في نهاية التسيعينات ومطلع القرن الحادي والعشرين، حيث وقع تغيير ديمقراطي شهد له الجميع بالنــزاهة في كل من السنغال، والنيجر ومالي، وبنين، بينما مازالت الأنظمة الشمولية تشمل دولا أخرى (كبوركينا فاسو و غينيا، والتوجو،) وسببت نتائج الانتخابات مشاكل كبيرة في دول مثل ساحل العاج. ويعتبر العامل السياسي من أهم العوامل التي تؤدي إلى ظاهرة الفساد الاقتصادي فعلى سبيل المثال لا الحصر أنشأ الرئيس الافواري – نسبة إلى كوت ديفوار – الراحل (هوفيت بوانيه). (كنيسة سيدة السلام) التي بناها من ميزانية الدولة، و افتتحها البابا بولس

الثاني 1990 م. وكانت تكلفة بنائها حوالي ثلاثمائة مليون دولار ، واشترك في بنائها ما يربو على 2000 عامل وحرفي. وتكلفة صيانتها السنوية تتجاوز المليون ونصف المليون دولار viii. في بلد يعاني كثير من مواطنيه من البطالة والفقر والعوز، وخاصة في الشمال ذو الأغلبية المسلمة.وإن أمثلة الفساد المتسببة عن العامل السياسي أكثر من أن تحصى، وخاصة في بلدان افريقيا الغربية حيث تكاد تكون الدولة ومواطنيها في خدمة الرئيس وحاشيته على عكس ما ينبغي ويفترض ـ أي الرئيس وحاشيته في خدمة الشعب.

ثانياً: تقاعس الحكومات عن التدخل من أجل مراقبة سير العمل في مؤسسات وسلطات الدولة.

إن عدم مراقبة تطبيق النظم واللوائح، يؤدي إلى الترهل الاداري، والبيروقراطية المعرقلة لكافة أوجه النشاط الاقتصادي، كما يساعد على تفشي كافة المظاهر المسيئة والمخالفة أصلا للقانون كالرشوة والمحسوبية.

ثالثاً : عدم تمكين ذوي الخبرة من تقلد مناصب صنع القرار، وإقصاء كل من يقف في وجه التيار الانتهازي والمستفيد من الوضع الاقتصادي القائم.

وخير مثال على ما سبق ما وقع في جمهورية غينيا " عام 1998 م حيث استدعى الرئيس الغيني (لانسانا كونتي) وزير الاقتصاد السابق في دولة ساحل العاج (السيد سيديا توري) وهو مواطن غيني في الأصل اكتسب الجنسية العاجية وارتقى في سلم الدولة حتى عين وزيرا للاقتصاد نظرا لجده ومثابرته وقدراته الاقتصادية، وطلب منه أن يوجد حلول جذرية للمشكل الاقتصادي في بلده الأصلي غينيا ، وبدأ الوزير في العمل فاكتشف أن هناك موظفين متوفين مازالت تصرف رواتبهم، بل ومنهم من جأته ترقيات بالتقادم، وهناك آخرون ثبت مغادرتهم الدولة منذ أمد غير قريب ومازالت مرتباتهم تصرف. واكتشف كثير من مظاهر الغش والتزوير التي أثقلت كاهل ميزانية الدولة لسنوات خلت دون مبرر قانوني أو أخلاقي [ix]. وقد تكالبت مراكز القوة في الدولة على الوزير المستقدم لانقاذ البلاد والعباد من الأوضاع الاقتصادية المزرية، فعزل من منصبه تحت ذريعة أن اجراءاته التي اتخذها ستثير القلاقل في البلاد ! [x].

رابعاً: وجود الطبقية في المجتمع.

من الملاحظ في غرب افريقيا عموماً احتفاظ المجتمع بتقسيمات اجتماعية عائدة إلى الثقافة الشعبية حيث تعزز، وتجل بعض المهن، وتحقر، وتسخر من بعض المهن

فمن المهن التي ينظر إليها بازدراء مهن (الحدادين والدباغين والسقائين (باعة الماء) والرعاة). بينما ينظر باحترام إلى مهن التجارة والوظائف المهنية المكتسبة من التعليم الجامعي كالطب والهندسة والتعليم. وتأخذ مهن كالزراعة منـــزلة متوسطة.وقد يتطرف المجتمع فيصل الأمر إلى حد عدم التزاوج بين أرباب هذه المهن.

خامساً : فرض ضرائب باهظة على ممارسي التجارة (وانتشار التعصب القبلي):

من الملاحظات التي تسجل في كثير من دول غرب افريقيا أن مصلحة الضرائب لا يحكمها قانون يمكن أن يساهم في التنمية ففي بعض الدول كبوركينا فاسوا تعتبر مصلحة الضرائب الحكومية أكبر ممول لميزانية الدولة، بينما في دولة كالنيجر تعتبر هذه الجهة من أكبر الأماكن التي تقع فيها المحاباة ونهب أموال الدولة. وخاصة في الأشياء التي تترك للأشخاص العاملين في هذه الجهة تقويم نسبة الضريبة الجمركية كالسيارات والألبسة والآلات باختلاف أنواعها، فإن نسبة الضريبة تكون عكسية مع نسبة الرشوة !.وكذلك الحال مع أبناء القبيلة الواحدة فهناك عوامل مهمة لتقليل أو تكثير مايفرض من ضرائب منها الأصول الإجتماعية والرشوة.

سادساً : تخلف وسائل الانتاج الزراعي في كثير من الدول المعنية و عدم توفر الخبرات الكافية والمناسبة.

مازال الفلاح الافريقي في هذه الدول يستعمل الأدوات الزراعية التي استعملها أجداه، ولا زالت الحيوانات (الأبقار والجواميس، والابل) هي أهم وسائل الزراعة في إفريقيا الغربية، وقلما تجد الميكنة الزراعية التي تعمل في الحقول، ولعل أكثر ما يستعمل من آلات هو آلات ضخ المياه في نيجيريا لرخص سعر الوقود في هذه الدولة. بينما في كثير من الدول يقوم المزارع باستخدام عائلته وأبناءه في غرس وجني والعناية بمحصوله الزراعي، وهناك ملاحظة جد مهمة وهي أن الزراعة عموما هي فترة واحدة في السنة، حوالي أربعة أشهر وتترك الأراضي الصالحة للزراعة فترة ثمانية أشهر بورا ومرعى لقطعان الماشية .

سابعاً : انتشار البطالة و الجريمة المنظمة (العصابات)ــ بيع المخدرات.

نظراً للزيادة السكانية الهائلة التي تتميز بها منطقة غرب افريقيا عموماً والتي تعتبر من أكبر مناطق العالم نموا في عدد السكان، فإن نتيجة ذلك زيادة مطردة في

عدد الباحثين عن فرص للعمل، زيادة في المنضمين لصفوف العاطلين عن العمل، وهذا الأمر يؤدي إلى إنتشار الجريمة البسيطة أو المركبة (العصابات) وتعاطي المخدرات سواء بتناولها أو ببيعها، وخاصة في بعض الدول التي تحولت فيها البطالة إلى ظاهرة (كنيجيريا، وغانا، والسنغال) ويقابل ذلك فشل حكومي ورسمي في إحتواء مشكلة البطالة، أو ايجاد حلولا مؤقتة أو دائمة، تخفف من حدة هذه الأزمة.

ثامناً : ارتفاع قيمة الدين الخارجي للدولة و اتجاه كثير من الدول إلى الاقتراض الخارجي.

قد يكون هذا السبب عاما لمجمل دول العالم الثالث، وعلى وجه الخصوص في القارة الإفريقية حيث يولد الانسان الافريقي وهو مديون (بـ 4000 دولار) [xi].

ويؤدي ذلك إلى صرف ميزانية الدولة عن مسارها الصحيح إلى خدمة فوائد هذه الديون، مما يؤدي إلى تباطؤ أو توقف عجلة التنمية الاقتصادية في الدولة.

المبحث الثاني

مظاهر الفساد في النشاط الاقتصادي.

1- الرشوة.

فما يحوزه رجال الجمارك من جيوب المواطنين هو أكثر بكثير مما يدخل في خزينة الدولة. وما يتقاضاه رجال الشرطة على نواصي الطرق من أيدي سائقي السيارات هو أكثر بكثير مما يدخل خزينة الدولة من رسوم وغرامات المخالفات المرورية. بل إن دولة مثل نيجيريا أكثر بيوتها لايوجد فيه عداد كهرباء حيث يقع تقدير استهلاك الكهرباء بالعين المجردة من قبل جابي رسوم استهلاك الكهرباء، وفي الكثير والغالب ما تكون قيمة الفاتورة متناسبة عكسياً مع قيمة الرشوة. فإن زادت الرشوة قلت قيمة الفاتورة، وإن قلت الرشوة زادت الفاتورة [xii]. ومثال آخر أن معظم هذه الدول يوجد فيها نظام الطرق مدفوعة الأجر ــ أي عند المرور من مدينة لأخرى لابد من دفع رسوم الطريق ــ وفي الكثير والغالب لا يقدم للشخص الصك الذي يفيد أنه دفع هذه الرسوم. وهذا يعني ببساطة أن ما تم تحصيله سيتقاسمه رجال (الجندرم) الحرس الوطني.

في مجال الاستيراد يحتكر عدد قليل من التجار استيراد أهم السلع التموينية كالأرز والسكر والزيت وغيرها من السلع الأساسية ويبدأون في توزيعها على صغار التجار، وهم وحدهم الذي يقرر قيمة مثل هذه السلع والتي يتحكم بها قانون العرض والطلب فيقع المستهلك ضحية جشع التجار وغياب رقابة الدولة.

وكذلك الحال في مجال الخدمات التي تقدمها الدولة، كإصدار التراخيص المختلفة والبطاقات، والجوازات، فإن الرشوة ضرورية، و إلا سيكون مصير المعاملة التسويف والعرقلة المؤدية إلىاليأس، والاضطرار إلى اللجوء إلى الرشوة من جديد لسرعة انجاز المطلوب. بل إن الأمر وصل إلى حد المساعدات التي تقدمها الدول الأجنبية، حتى أن كثيراً من هذه الدول تشترط لتقديم المساعدات إلى بعض الدول في هذه المجموعة بضرورة إشراف الدولة المقدمة للمساعدة على أوجه صرف وإنفاق هذه المساعدات.

2- اتساع التعامل بالربا.

تكاد أن تكون معظم المعاملات المالية والمصرفية في دول غرب افريقيا قائمة على أساس الفوائد الربوية، فمعظم البنوك العاملة هي بنوك دولية أو إقليمية

وقلما تجد بنك وطني فعلى سبيل المثال جمهورية النيجر فيها ثمانية بنوك عاملة وهي بنك (SONIBANK سوني) وهو بنك تونسي، وبنك التجارة الخارجية (وهو بنك ليبي) (BCN) والبنك الاسلامي للتجارة (وهو ماليزي) (BINCI) وبنك (BANK OF AFRICA أف أفريكا) وهوبنك أمريكي، وبنك (ب، إي، آ) (BIA) وهو بنك فرنسي، و(إي، كو، بنك) (ECOBANK) وهو بنك اقليمي. ولا يوجد أي بنك وطني. وتقصر المناشط المصرفية الوطنية على البنوك الشعبية وهي عبارة عن صناديق للتوفير، تقرض أصحاب المشاريـــــــــــع الصغيرة (ما دون 2000 $)، بنسبة ربوية تصل إلى 18 %.

3- الغش.

ويتخذ الغش عدة مظاهر أهمها :

أولاً ــ الغش في البضائع. بتغيير تواريخ الاستهلاك.

ويقع الغش في هذا المجال من خلال تبديل تواريخ الصلاحية، حتى أن أحد المتابعين لمثل هذه القضايا اعتبرافريقيا عموما أهم مكان للتخلص من السلع التي على وشك انتهاء صلاحيتها وخاصة الأطعمة المحفوظة. وأهم أماكن تصديرها هي بريطانيا واستراليا وفرنسا وأسبانيا. وأهم الدول التي ترسل إليها هذه الأطعمة هي النيجر وتشاد ومالي والسنغال ونيجيريا وبوركينا فاسو.

ثانياً : الغش في الصناعةوذلكبتقليد المصنوعات الأصلية، وتغيير أماكن المنشأ.

وتعتبرجمهورية نيجيريا الفيدرالية الزائدة في هذا المجال، حتى أن صناعاتها المقلدة والمحاكية لماركات عالمية مشهورة في الأدوات الكهربائية وقطع غيار السيارات، والعطور والأقراص المرنة تجاوزت حدود القارة الافريقية. وقلما تجد في أسواق غرب إفريقيا مصداقية لما تحمله الأغلفة من ماركات وعناوين منشأ.

4- الاحتكار.

وهى ظاهرة مرتبطة بنشاط السوق ومدى الحرية الاقتصادية المتوفرة وغياب الرقابة الفعالة، وتكاد تنحصر مظاهر الاحتكار في دول غرب افريقيا على المواد الغذائية بشكل خاص كالأرز والدخن والذرة والفول السوداني واللوبياء وهي المحاصيل التي تستخدم كقوت للسكان في تلك المنطقة. ويعود السبب في ذلك لغياب الجهات الرسمية ممثلة في الدولة لشراء محاصيل المواطنين والمزارعين وقت حصادها لعدم توفرهم على أماكن وإمكانيات لتخزينها فتتدهور أسعار الغلات إلى

أبخس الأثمان فمثلا (كيس الدخن وهوالقوت الرئيس للسكان يصل سعره إلى أربع دولارات وقت الحصاد، ويرتفع بعد ذلك ليصل إلى خمس وعشرين دولار وقت شحه في السوق) وأدى هذا إلى ظهور مجموعة من التجار الذين لديهم إمكانيات جيدة لشراء وتخزين هذه المحاصيل، ثم يتحكمون في ضخ كميات محددة إلىالسوق طوال العام ويحافظون بذلك على الأسعار التي يريدونها، وخاصة أن القانون السائد في تلك الدول لا يمنع ذلك. بل يعتبر ذلك جزءا من اللعبة الاقتصادية في ظل نظام السوق المفتوح.

والمظهر الثاني لأشكال الاحتكار هو إحتكار الاستيراد أو مايسمى (ترخيص حصرية الاستيراد) ويلاحظ انتشار ذلك في عموم دول غرب افريقيا حيث تخصص تاجر واحد في استيراد احتاجات دولة كاملة من الأرز من تايلند أو الصين أو الباكستان، وتاجر آخر يحتكر استيراد الزيوت، وثالث يحتكر استيراد الذرة وهلم جرا. ومن الملاحظ هنا أن القانون لايمنع أي تاجر من المشاركة في استيراد مثل هذه الأشياء من مصدر المنشأ، ولكن كون الأمور ترسخت لدى الشعب وأجهزة الدولة على هذا الأساس فإن أي من التجار الصغار أو الجدد لا يستطيع مزاحمة هذا الصنف من التجار، لأنه في الكثير والغالب ما يكون وزير سابق أو من حاشية رأس الدولة.

5- اختلاس الأموال العامة من قبل الموظفين في الحكومة.

إن نسبة لا بأس بها من الموظفين في دوائر الدولة، وفي غياب يكاد يكون كامل وشامل للرقابة الفعالة " يصبح همهم الأول ملئ جيوبهم بالمال العام، دون اعتبار للحالة الاقتصادية للدولة أو الوضع المالي العام للميزانية ".ومن صور هذا الاختلاس أن بعض المشاريع المفترض لها أن تنتهي في زمن معين لاتنتهي أبداً. وأن مشاريع أخرى قيمتها محدودة ومعروفة توضع لها ميزانية هائلة [xiii].

6- انتشار الميسر. (B) 9P.M.ULONA

نظرا لتأثير الثقافة الاستعمارية الشديد في مجال القانون والاقتصاد والسياسة وهي من أهم مجالات الحياة اليومية تنتشر كثير من مظاهر المناشط التي يزعم أنها جزء من حملات التنشيط الاقتصادي كألعاب الميسر بأنواعها وأشكالها منها المحلية ومنها عابرة الحدود ومنها الدولية فمن الألعاب المحلية أوراق اليناصيب، واللوتو الوطني، وصالات القمار، ومن الألعاب الدولية تلك الألعاب التي تعقد في فرنسا وتبث مباشرة عبر تلفيزيونات الدول الفرانكفونية، كسباق الخيول الفرنسي اليومي، واليناصيب الفرانكفوني.

7- استغلال الدول الكبرى الظروف الاقتصادية الصعبة التي تعيشها هذه الدول من أجل الاستمرار في نهب ثرواتها. فالنيجر لا تستفيد من اليورانيوم المصدر من أراضيها إلا نسبة 34 % بينما نسبة 66 % تعود للشركات الفرنسية المحتكرة لاستخراج وتسويق خام اليورانيوم.

المبحث الثالث

نتائج الفساد في النشاط الاقتصادي .

1- هجرة العقول والشباب إلى خارج بلدانها.

إن من أهم النتائج التي أسفر عنها الفساد في النشاط الاقتصادي هذا النزيف المستمر والمتواصل لخيرة أدباء وعلماء هذه البلدان حتى غدت الهجرة إلى الشمال (أوربا وأمريكا) هو أعظم ما يتمناه المتعلم وغير المتعلم في هذه البلدان، وليس عجيبا أن نلاحظ طوابير من الأطباء والمهندسين يقفون أما القنصليات الفرنسية والأمريكية والبريطانية والكندية للحصول على فيزا للعمل أو الاقامة الدائمة.

2- انعدام الثقة بالمصنوعات المحلية.

وهذه نتيجة طبيعية للثقافة السائدة في هذه البلدان حيث يقدم المصنوع فرنسيا مثلاً على أنه السلعة الأجود والأفضل والأكثر مناسبة للإنسان المتحضر، وخير مثال على ما أقول الملابس، فعلى الرغم من أن هذه المناطق تصنف من أكثر مناطق العالم حرارة طوال العام، وهذا يعني أن المناسب لها ولمناخها هو الملابس الفضفاضة إلا أن الملاحظ تهافت سكان هذه المناطق على إرتداء الملابس ـ البُدل ـ (الكوستيم) الفرنسي أو الانجليزي وجعل رباط العنق وكأن المعني في مناطق باردة تقتضي هذه الملابس الضيقة والثقيلة غالباً.

3- زيادة غنى الأغنياء، وزيادة فقر الفقراء.

ويرجع ذلك لمنظومة القوانين والأعراف التي تسود في هذه المناطق والتي تعمل بنظام السوق المفتوح، والذي لا يضبطه ضابط، ولايحده حد، لذلك فإن من وجد نفسه غنياً سيحافظ على هذه الصفة بكافة الوسائل.

4- وجود طبقة للمنبوذين.

والسبب في وجود هذه الطبقة متعدد الأوجه منها مظاهر الفقر المدقع المنتشرة في بعض هذه الدول، وعدم قدرة بعض الأسر على إعالة أفرادها مما يدفع الوالدين لإرسال أبنائهم للتسول، وانتشار اللقطاء، وغياب المؤسسات الوطنية التي تهتم بمثل هذه الحالات الانسانية، وتدهور القيم الأخلاقية والدينية.

5- انتشار السرقات المقترنة بأعمال العنف.

وهذه ظاهرة تخص بعض الدول وبالتحديد نيجيريا وغانا، ولعل السبب في ذلك الأعداد الهائلة للعمال الذين يعانون من البطالة، ومظاهر الفقر المتفشية، وغياب هيبة الدولة، وتفكك وضعف وسائلها الأمنية والتي تضمن سيادة القانون، وسلامة

المواطنين، فعلى سبيل المثال هناك مناطق في نيجيريا لا يمكن بحال من الأحوال السفر فيها نهاراً إلا على هيئة قوافل من السيارات فما بالك بالسفر فيها ليلا.

6- تفكك الأسر و انهيار القيم والأخلاق في المجتمع.

ويعود هذا الأمر إلى عدة عوامل مجتمعة من أهمها المشكل الاقتصادي، وانتشار تعاطي الخمور فمنطقة غرب إفريقيا عموماً من أكثر مناطق العالم تناولا للخمور، وخاصة الدول الفرانكفونية.

7- نتائج ذلك في الخارج :

على المستوى الخارجي أصبحت معظم هذه الدول لا تحظى باحترام الدول والمؤسسات الدولية، بل معظمها لدية مكتب للبنك الدولي يراقب الوضع الاقتصادي

- الكاميرون، مصنفة تحت أكبر دولة منتشر فيها الفساد الاداري.
- النيجر، وتشاد، ومالي، وغينيا بيساو، وجامبيا مصنفات كأفقر دول في العالم.
- نيجيريا، مصنفة كأكبر دولة تزور فيها بطاقات المنشأ. (للصناعات المقلدة).

المبحث الرابع
الحلول والمقترحات

- الاصلاح السياسي.

إن الاصلاح السياسي القائم على أسس من التنمية الاجتماعية والثقافية والسلمية المراعية لخصوصية المنطقة وأعرافها وتقاليدها سيؤي حتماً إلى القضاء على كثير من مظاهر الفساد المستشرية في دول هذه المنطقة، وقد خطت المنطقة عموماً خطوات ذات شأن في هذا الاطار وخير مثال على ذلك التداول السلمي على السلطة بين حزب الرئيس المالي السابق (السيد ألفا عمر كوناكري) وحزب المعارضة الذي شكل الحكومة الحالية في هذه الدولة ، ومثال آخر يؤكد هذا البعد المتنامي في غرب القارة ما وقع العام الفارط في جمهورية السنغال حيث فاز المعارض وهو الرئيس الحالي (السيد عبد الله واد) على الرئيس السنغالي في حينة والذي كان متقلدا للأمور منذ أكثر من عشرين عاماً وهو السيد (عبدو ضيوف الرئيس الحالي لمنظمة الفرانكفونية) ومثال ثالث لهذا التيار الاصلاحي في المجال السياسي هو تنازل العسكر ـ بقيادة الكولونيل (ممن ونكي) ـ عن الحكم لحكومة مدنية وطنية منتخبة بإشراف المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية في جمهورية النيجر وهي الحكومة الحالية برئاسة (السيد ممن طنجة). ومما لا شك فيه أن مثل هذا التطور الدراماتيكي في دول ذات عرقيات مختلفة وبهذه المواصفات التي أقل ما يقال عنها أنها مرضية لتداول أعلى السلطات فيها أدى إلى زيادة كبيرة في ثقة المستثمرين كما رفع الحذر المفروض على هذه الدول من قبل المنظمات الدولية التي تقوم ببرامج التنمية والإقراض طويلة الأجل كالبنك الدولي والمنظمات الانسانية والتنموية التابعة للأمم المتحدة [xiv].

وإن المتتبع لما أنجز في بعض هذه الدول خلال الأعوام الثلاثة الماضية والتي شهدت هبوب قوي لرياح الديمقراطية وتنحي عدد من قادة هذه الدول سواء من خلال صناديق الانتخابات أو بالوفاة أو بأي أسباب أخرى، ليحدوه الأمل في أن تأخذ هذه الدول طريقها الصحيح والسليم نحو التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وهذا يحتاج إلى جملة من الاجراءات التي ستتدعم هذا التوجه وخاصة أن أهم

ماتملكه هذه الدول من ثروات هو الانسان. ويمكن أن نجمل هذه الاجراءات فيما يلي:

• بناء مؤسسات اجتماعية تهتم بشؤون أصحاب الاحتياجات، وذو الحالات الاجتماعية الخاصة كدور الايتام والمنبوذين، والمعاقين. وتدريبهم على مهن تناسب وضعهم الصحي والاجتماعي.

• منع محلات بيع الخمورونوادي القمار والميسر التي تؤدي إلي تفكيك الأسر، واستمرار معاناة العائلات، وتوجد المكان المناسب والأرضية الجيدة لتكاثر العصابات ومدمني المخدرات.

• المراقبة الدقيقة من قبل هيئات دولية لأوجه الصرف العام. وذلك من خلال تدريب عدد من أبناء البلاد للقيام بأعمال الادارة الجيدة وتشكيل لجان من الدول المقرضة تقوم بالتدقيق في الحسابات الحكومية، وملاحظة ومتابعة أوجه الانفاق العام، ومحاسبة المسؤولين عن إهدار ثروات الشعوب، حتى يتم تشكيل رقابة وطنية يمكن أن تقوم بهذا الواجب الوطني.

• تفعيل القضاء الوطني من خلال سن مجموعة من القوانين والنظم التي تضمن حرية القضاء ونزاهته كما تضمن للقاضي الأمن الشخصى والعائلي، وعدم التأثير على الأحكام الصادرة في المحاكم، ومحاربة مظاهر الرشوة والمحسوبية داخل القضاء وخارجه.

• مراقبة مظاهر النشاط الاقتصادي (الأسواق والمصانع) وايجاد حلول سريعة وجذرية لمعوقات هذا النشاط.وتسهيل دخول المستثمرين، وإيجاد منظومة معلوماتية تسهل على المستثمرين الوطنيين والأجانب الوقت والمال في معرفة أوجه النشاط الاقتصادي الممكن أن يمارس في كل بلد، وهذا يتطلب تحسين وسائل الدعاية الاقتصادية والاستثمارية لكل دولة وإيصال هذه المعلومات بصورة صحيحة وموثقة لمراكز الاستثمار الدولية.

• محاربة أوجه الفساد المنتشرة في الدوائر الحكومية، وخاصة المؤسسات الحكومية التي تساهم في تفعيل أو تثبيط العمل الاقتصادي كمصلحة الضرائب والجمارك، إدارات الموانئ البحرية والبرية والجوية،وتفعيل هذه الادارات من خلال إدخال وسائل الادارة الحديثة وترقية وتدريب موظفيها على مسايرة الانجازات في مجال اختصاصها في الدول المتقدمة.

- اصلاح البنى التحتية (طرق، كهرباء، مياه) واصلاح وسائل الري وتنظيمها، وبناء السدود على الأنهار وشق القنوات الفرعية لايصال الماء إلى أكبر مساحة من الأراضي الزراعية، وإقامة الجسور والطرق المعبدة لتسهيل عملية التواصل بين أقاليم القطر الواحد وبين الدول المتجاورة.
- مراقبة الأسعار (Price Control)، وذلك من خلال إنشاء لجان وطنية متخصصة تراقب أسعار السلع الأساسية المتداولة في الأسواق، وعدم ترك الأمر لقوانين السوق، وجشع التجار. بالإضافة إلى تأسيس لجنة وطنية للمقاييس ومراقبة الجودة والصلاحية ومحاربة كافة مظاهر التزوير في بطاقات المنشأ والصناعات المقلدة.
- تحسين رواتب الموظفين من خلال ربط الأجور بسلم التضخم المالي وهبوط القيمة الشرائية للعملة الوطنية، ودفع هذه الأجور في موعدها المحدد، وليس كما هو واقع في بعض هذه الدول والتي ربما تأخرت رواتب موظفيها أحياناً خمسة إلى ثمانية شهور.مما سيبطل حجة هؤلاء في قبولهم للرشاوي أو تقاعسهم عن العمل أو إعتدائهم على المال العام بالاختلاس والسرقة.

الاثار الاقتصادية للفساد الاقتصادي

الفساد ظاهرة قديمة في فحواها وحديثة في اساليبها . تعددت اساليب الفساد بتنوع بيئته حيث اتخذت اشكال مختلفة منها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والقانونية والدولية . واذا اعتبرت مكونات الفساد انعكاسا"لهذه البيئات عندئذ يمكن ان نستعير يعض الاسطر التي كتبها كليتجارد في كتابه(السيطرة على الفساد) لتوضيح المكونات الاساسية للفساد . عبر كليتجارد عن الفساد بالصيغة التالية :

الفساد (ف) = الاحتكار (أ) + حرية التصرف (ح) – المسائلة (م)

وقد طورت منظمة الشفافية الدولية تلك الصيغة أخذة بنظر الاعتبار (النزاهة والشفافية) فوضعت الصيغة التالية :

الفساد = (الاحتكار + حرية التصرف) – (مسائلة + نزاهة + شفافية)

مهما تعددت مكونات الفساد وأسبابه فان نتائجه تصب في وعاء واحد الا وهو الهدر الاقتصادي للموارد المادية والمالية للمجتمع . وان لهذا الهدر آثار مباشرة وغير مباشرة. فالاثار المباشرة تتمثل بالهدر والغير مباشرة تتمثل بالخسائر الاقتصادية المحتملة التي كان من الممكن الحصول عليها عن طريق استغلال المبالغ

التي تم هدرها . فالمبالغ المهدرة بسبب الفساد لو تم استثمارها فستؤدي الى انفاقات استهلاكية متتابعة تؤدي بدورها الى خلق دخول متراكمة تصل الى ما يزيد عن 4 مرات من حجم المبالغ المستثمرة وذلك بتأثير المضاعف , وتؤدي الى خلق دخول أكثر وزيادة في الناتج اذا ما أخذنا بنظر الاعتبار تحفيز الانفاق الاستهلاكي للطلب الاستثماري لمواجهة الطلب الاستهلاكي , وبالتالي يتزايد الاستثمار مما يخلق المزيد من الدخول والناتج ويرفع من معدلات النمو الاقتصادي , حيث ان معدلات النمو الاقتصادي تعتبر انعكاسا" لمقدار الانتاج المتدفق (التدفقات العينية) من القطاعات الاقتصادية التي تأخذ بدورها مسارا" تصاعديا" اذا ما توفرت لها الموارد المالية الكافية لإستغلال الموارد المادية استغلالا" من شأنه ان يزيد تلك التدفقات, إلاان مبالغ التهرب الضريبي (مثلا") بقيت خارج السلطة المالية وخارج الخطة الاقتصادية وبالتالي لم يتسنى الحصول على تلك التراكمات الداخلية التي اوضحناها في متن هذا البحث , بل يمكن القول ان تلك التراكمات الداخلية المحتملة هي بمثابة خسارة لحقت بالدخل القومي, إذ ان هروب مبلغ 184 مليون دينار (مثلا") من الانفاق القومي تؤدي الى خسارة في الدخل القومي تفوق ذلك المبلغ لتصل الى حوالي 802.293 مليون دولار. وان جزءا" من هذا المبلغ والمقدر بحوالي 2.293 مليون دولار هو وفرة نقدية حصلت نتيجة للآستثمارات المولدة, وهذه الوفرة السنوية في حالة تخطيطها ستصب في دفع عجلة التنمية الاقتصادية, لذا يمكن توقع حصول تلكؤ وتباطؤ في التنمية الاقتصادية نيتجة الفساد الاقتصادي سواء بشكل تهريب أو تهرب ضريبي أو تهرب جمركي أو غش تجاري وصناعي أو تبييض أموال أو أي شكل آخر من أشكال الفساد .

المقدمة:

في العقدين الاخيرين من القرن العشرين, نما وبشكل كبير الترابط الاقتصادي بين الدول, وترافق معه اكتساب عدد من القضايا الاقتصادية بعدا"دوليا", واصبحت تلك القضايا مرتبطة بالمصالح التجارية التقليدية, كقضيتي التنافس وسياسة الاستثمار واضيفت اليهما مؤخرا" الفساد. ورغم ان الفساد ليس قضية جديدة, إلاان بروزها كقضية عالمية جاء مؤخرا". فمع نهاية الحرب الباردة, اتسعت المسيرة الديمقراطية والتكامل الاقتصادي وامتد نطاقهما, وبرز الفساد مهددا" بابطاء هذا الاتجاه أوتقويضه. حيث يعمل الفساد على منح المكاسب غير المشروعة للمسؤولين, مما يشكل حافزا" للتعلق بأهداب السلطة , ويجعلهم يدفعون بلدانهم الى اعماق أشد غورا" في القلاقل السياسية والاقتصادية. كما يعمل على تشويه الانفتاح على السوق والاصلاحات المعززة للديمقراطية بالنسبة للبلدان المتحولة .

ويعمل الفساد كذلك على تشويه التجارة الدولية والتدفقات الاستثمارية, ويسهل أنشطة الجريمة المنظمة على المستوى الدولي كالاتجار بالمخدرات وغسيل الاموال .

ويحدث الفساد عند خطوط التماس بين القطاعين العام والخاص. فكلما كان لدى مسؤول عام سلطة في توزيع منفعة أوتكلفة ماعلى القطاع الخاص, فان حوافز الرشوة تتولد اعتمادا" على حجم المنافع والتكاليف الواقعة تحت سيطرة المسؤولين العموميين, وعلى استعداد الافراد والشركات الخاصة للدفع مقابل الحصول على تلك المنافع اوتجنب التكاليف. والرشوة ماهي الا صورة من صور الفساد.فما هو الفساد اذن ؟ فرضية البحث :

يعمل العالم ضمن اطار بيئات مختلفة منها السياسة والاجتماعية والاقتصادية والمالية وان هذه البيئات تحمل بين طياتها عوامل الفساد بأشكاله المختلفة ودرجاته المختلفة ايضا" الا ان درجة الاختلاف تتباين من بلد لآخر ومن مرحلة تأريخية لمرحلة اخرى لنفس البلد .

مفهوم الفساد

يعتبر الفساد ظاهرة عامة, اوربما مجموعة من الظواهر المرتبطة مع بعضها بطرق مختلفة, ولا يوجد تعريف تحليلي واحدا" له[1], وانما توجد تعاريف متعددة, مما يتطلب النظر الى أمثلة محددة لنشتق منها التعريف الذي سوف لن

يكون تعريفا" تاما على اية حال, ولكنه سيكون تعريفا" يخدم الغرض الذي نحن بصدده. فالتعريف– حسبما يراه ماكس ويبر Max Weber – ينبغي ان يتشكل بصورة تدريجية من الاجزاء المختلفة التي تؤخذ من الواقع التأريخي كي تكون في مجموعها تعريفا", وهكذا فالمفهوم النهائي الحاسم لايمكن الوصول اليه مع بداية البحث والاستقصاء, ولكن ينبغي ان يتبلور في النهاية.(2) وبالرغم من اختلاف الساسة والباحثون الاكاديميون على تعريف الفساد الا انهم يتفقون على اثاره ونتائجه .

مفاهيم الفساد في القرآن الكريم

وردت عبارة (الفساد) وتعريفاتها في خمسي آية, كما وردت امثال ذلك العدد من الآيات تتناول مفاهيم الفساد المختلفة, كالغش والتبذير والاسراف والربا والاكتناز, وأكل السحت... وغيرها من المفاهيم التي تسبب اثارا" سيئة على المجتمع وسلوكه وموارده , وكل تلك الآيات تنبذ الفساد وتحذر منه وتعتبره مدعاة لغضب الله (فأنظر كيف كان عاقبة المفسدين) (النمل/14). كما تعرض القرآن الى مسألة النزاهة والحكم من خلال اقامة العدل والقسط ومحاربة الظلم وعدم التعدي على حقوق الآخرين. ولم يكتف القرآن بتحريم المفاسد, وانما وضع حلولا" لكيفية تجنبها من خلال تربية النفس باتجاه المثل العليا والسعي للحصول على مرضاة الله تعالى .

وهكذا نجد ان التعاريف لمفهوم الفساد تتعدد وتختلف, ولعل ذلك الاختلاف راجع لسببين :

الاول: عدم اتفاق الباحثين على أي نوع من انواع السلوك الذي ينبغي ادراجه أوإستبعاده من مفهوم الفساد .

الثاني: اختلاف الثقافة من بلد لآخر, وكذا القوانين والاعراف الاجتماعية التي تجيز سلوكيات معينة فاسدة في نظر بلدان اخرى .

وعلى أية حال, يمكن ان نتبنى تعريفا" أونميل الى تعريف معين, ولكن نفضل ان تعتمد تعريفا" يتوافق مع مجريات البحث فنكون قد أضفنا الى السواد نخلة, كما يقول المثل العربي. ومن خلال البعد الاقتصادي لهذا المفهوم يمكن تعريف الفساد بأنه, ذلك السلوك الذي يسلكه صاحب الخدمة العامة أو الخاصة والذي يفضي الى إحداث ضرر في البناء الاقتصادي للبلد من خلال هدر الموارد الاقتصادية, أو زيادة الاعباء على الموازنة العامة, أو خفض كفاءة الاداء الاقتصادي, أو سوء

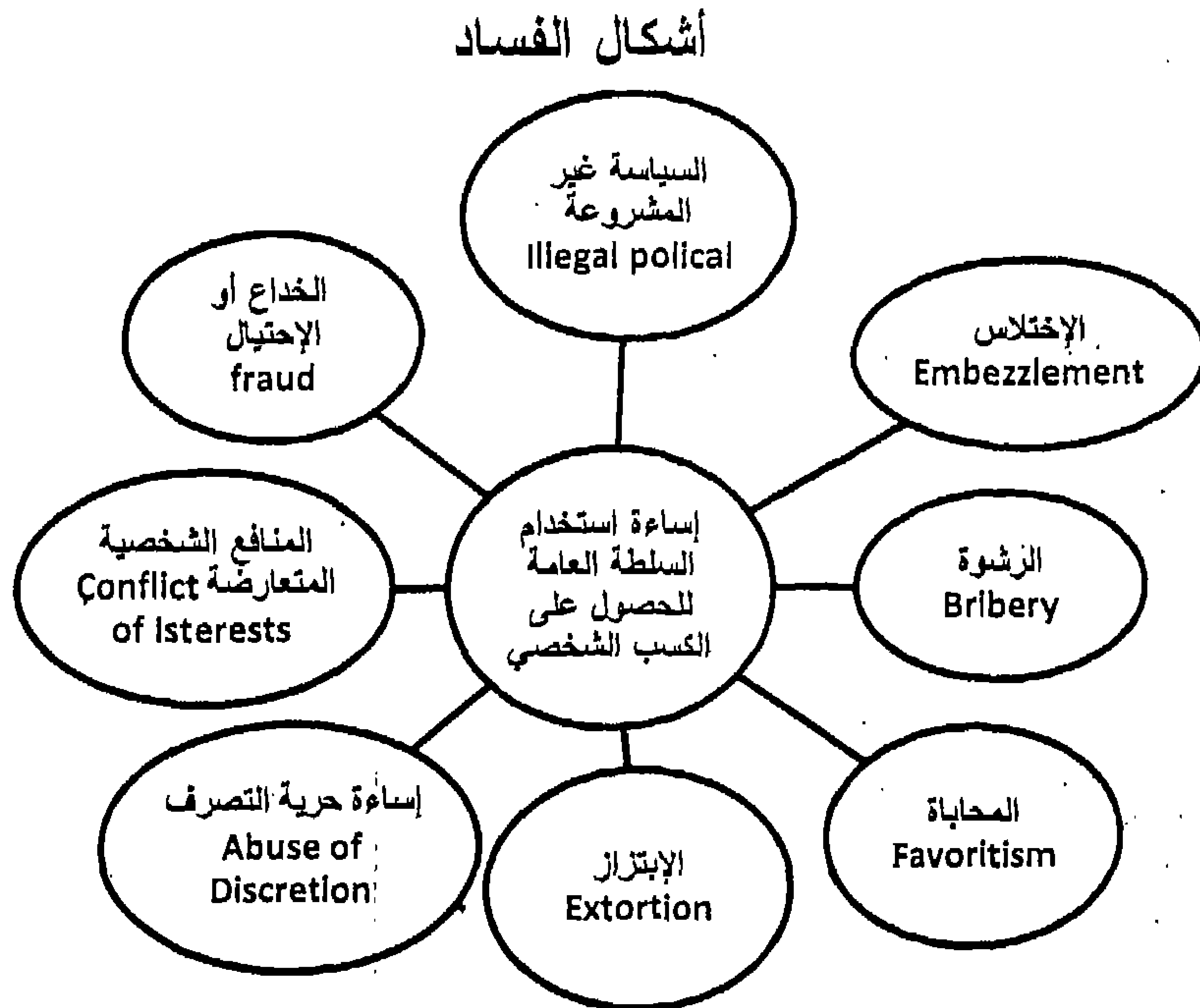
توزيع الموارد، بقصد تحقيق منافع شخصية، مادية أوغير مادية، عينية كانت أونقدية على حساب المصلحة العامة

أشكال الفساد

يتخذ الفساد اشكالا" متعددة، لعلها تبدأ بإساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق مكاسب شخصية. ومن ذلك المنطلق يتم قبول الرشوة واختلاس الاموال والابتزاز والاحتيال والمحاباة ... وغيرها من الممارسات التي تسبب الضرر على المجتمع وعلى الاقتصاد بشكل أوبآخر. وقد نحتاج الى وقفة تفصيلية في صفحات قادمة لإستعراض أثر بعض اشكال الفساد على التنمية الاقتصادية .

وفي دراسة لبرنامج الامم المتحدة الانمائي UNDP ، لخصت فيه اهم اشكال الفساد في المخطط التالي(3):

أشكال الفساد



المصدر : Old Dynamics of Corruption. The Rol of the United Nations Helping Member States Build Integrity to Curb Corruption, CICP-3, Vienna, Oct. 2002, pp. 3

آثار الفساد على النمو الاقتصادي

يقر اقتصاديو التنمية بان السياسات والمؤسسات الحكومية توثر على النمو. وحجتهم في ذلك ان مستويات مرتفعة من الاجراءات لحماية المنتجات المحلية غالبا" ما تقترن بمبالغ ريع كبيرة يجذبها المنتجون المحليون. كما ان المؤسسات العامة غير الفعالة والسياسات الانمائية الاقليمية العديمة المردودية تتسبب في ركود الانتاجية الداخلية, وقد تصمم خطط الترخيص للإبقاء على الريع واضعاف انضباط السوق . ان ادبيات التنمية الاقتصادية لم تتناول الفساد صراحة إلا قليلا", إذ أكد بعض الكتاب على الطريقة التي تخلق بها السياسات الحكومية حوافز تدفع الى ممارسة الانشطة غير المشروع(4). فبدلا" من اعتبار القصور الحكومي مجرد نتيجة للتقاعس أوعدم الكفاءة, يمكن اعتبار الاخفاق الحكومي ناتج عن اهتمام الساسة والبيروقراطيون والافراد والشركات بمصالحهم الذاتية. والمسألة المحورية هي ما اذا كانت الرشاوي المدفوعة تعتبر طريقة للقفز على القواني غير الفعالة أومصدرا" لعدم الفعالية ذاتها. وتشير الدراسات الاحصائية التي تستخدم بيانات اعدتها شركات استطلاع خاصة توفر معلومات لصالح الشركات المستثمرة, الى ان قوة المؤسسات القانونية والحكومية وانخفاض مستويات الفساد يؤثران ايجابا" على النمو الاقتصادي والمتغيرات الاقتصادية الاخرى.

وتبين دراسات اخرى ان الكثير من الاقتصادات القادرة على المنافسة لاتعاني من الفساد لأنه ليس فيها سوى القليل من الريع الاقتصادي الذي يمكن جنيه, فالاقتصاد القادر على المنافسة يترافق عادة مع فرص محدودة للتدخل الحكومي وهذا يعطيه حرية أكبر للنشاط وتحقيق الارباح, إذ ان فرص استغلال النفوذ من قبل المسؤولين في الحكومة تكون محدودة وفي اضيق نطاق لتحقيق مكاسب شخصية مما يعني انخفاض فرص تحقيق الريع. ومن المحتمل ان يعمل الفساد الواسع الانتشار على تأخير التنمية وعلى توزيع منافع التنمية بشكل غير متساوعلى حد سواء وذلك من خلال تعميق التفاوت في الدخول وخلق التفاوت في توزيع الاصول وسوء الانفاق الحكومي وانحياز النظام الضريبي والتوزيع غير المتكافئ لمخاطر الاستثمار بين الاغنياء والفقراء. ولكن عندما تنمو البلدان مع وجود الفساد فذلك يعني ضمنا" بأن الفساد لم يصل الى حد تقويض الثوابت الاقتصادية وان تأثيره لايزال ضعيفا". بيد ان النموقد يكون سببا" للفساد من حيث خلقه لمكاسب يمكن تقاسمها, اذ يعمل النمو على زيادة فعالية نشاط القطاع الخاص وزيادة حاجته الى

خدمات الحكومة ودعمها في مجال الحصول على اجازات استيراد المواد الاولية او شمولهم بالحماية من المنافسة الاجنبية اوالدعم المالي بشروط ميسّرة وغيرها من متطلبات تعزيز النشاط, وبالمقابل يحاول المسؤولون الحكوميون استثمار صلاحياتهم في الحصول على المكاسب التي خلقتها حاجة القطاع الخاص لخدمات الحكومة مما يجعلهم في وضع يفاضلون بين المشاريع تبعا" لمقدار المكاسب التي يحصلون عليها عن طريق الرشوة, فان احتاج صاحب المشروع الخاص الى تمويل اوالحصول على اجازة استيراد اوغير ذلك فما عليه إلاان يدفع لقاء حصوله على خدمة مجانية وذلك لتسهيل المعاملة والابقي مشروعه متعثرا" لايقوى على العمل بصورة صحيحة. ورغم ان مدفوعات الرشوة يمكن ان تسهل معاملات الاعمال إلا ان ذلك لا يمكن تقبله كوصفة للنمو. وتشير البحوث المقارنة فيما بين البلدان الى ان بيوت الاعمال الاصغر حجما" تجد الفساد المنهجي مكلفا" بوجه خاص وان الحكومات المتعسفة والفاسدة تدفع بالشركات الى القطاع غير الرسمي, وان من الاقل احتمالا" نجاح المشاريع الانمائية في البلدان التي توجد فيها مستويات مرتفعة من الفساد, فالمدفوعات غير القانونية يمكن ان تزيد الى حد كبير من تكلفة مشاريع الاشغال العامة وتقلل من جودتها.(5)

ومن الدراسات الحديثة التي تناولت آثار الفساد على التنمية الاقتصادية دراسة اعدها شانغ جين ويShang-Jin Wei* في بحث له بعنوان "الفساد في التنمية الاقتصادية", استخدم فيها امثلة من البلدان الاسيوية لتوضيح تلك الاثار إستعرضها بما يلي:

1- الآثار على الاستثمار المحلي: هناك بعض الأدلة الاحصائية المستندة الى بيانات عن شريحة مقطعية واسعة من البلدان , تفيد بأنه في حالة اجراء انحدار لنسبة اجمالي الاستثمار/ الناتج المحلي الاجمالي خلال الفترة 1980- 1985 على ثابت ومؤشر الفساد, فان النقطة المقدرة للميل هي 0.012. ولتوضيح التأثير الكمي للفساد نعمل عينة حسابية عن الفليبين وسنغافورة بأخذ النقطة المقدرة ودرجات الفساد حرفيا" وفق الجدول أدناه الذي يبين ادنى درجة للفساد لدى سنغافورة مقدارها (1) درجة حسب مؤشر التجارة الدولية Business International Index (BI), ودرجة الفساد للفليبين حسب نفس المقياس بلغت (6.5) درجة. فاذا استطاعت الفليبين ان تخفض مستوى الفساد الى مستوى سنغافورة مع بقاء الاشياء الاخرى على حالها, فان الفليبين ستكون قادرة على رفع نسبة إجمالي

الاستثمار/الناتج المحلي الاجمالي بمعدل 6.6 نقطة مئوية , أي : (1 – 6.50))
0.066 = ((0.012) . وهذه تعتبر زيادة كبيرة في الاستثمارات .

2- الآثارعلى الاستثمار الاجنبي المباشر: في دراسة مجموعة من بيانات الاستثمار الاجنبي المباشر لأربعة عشر بلداً" مصدرا" الى (41) بلدا" مضيفا" قام بها وي Shang-Jin Wet في التسعينات , وجد أدلة واضحة على ان الفساد في البلدان المضيفة يثبط الاستثمارات الاجنبية. فاذا ارادت الهند مثلا" تخفيض مستوى الفساد لديها من (5.75) درجة الى مستوى الفساد في سنغافورة المقدر بدرجة واحدة , فان أثر ذلك على جذب الاستثمارات الاجنبية سيكون مساويا" لتخفيض نسبة الضريبة على الشركات بنسبة 22% . ان الكثير من البلدان الأسيوية قامت بعرض حوافز ضريبية لأغراء الشركات المتعدية الجنسية, فالصين مثلا" وفرت لتلك الشركات إعفاء ضريبي لمدة عامين اضافة الى ثلاث سنوات متعاقبة بنصف معدل الضريبة, واذا كان هذا الاجراء يأتي للتخفيف من حدة الفساد الداخلي وتشجيع الاستثمارات الاجنبية, فهذا يشير الى ارتفاع درجة الفساد في الصين. ان البلدان الاسيوية تستطيع ان تجذب الاستثمار الاجنبي دون حوافز ضريبية إذا استطاعت السيطرة على الفساد الداخلي في بلدانها .

3- الاثار على النمو الاقتصادي : اذا كان الفساد يخفض الاستثمار المحلي ويقلل الاستثمار الاجنبي فمن الطبيعي ان يكون الفساد مخفضا" للنمو الاقتصادي. ولتوضيح ذلك الاثر نأخذ مثلا" بنغلاديش, فلو تمكنت بنغلاديش من تخفيض الفساد لديها من (7) الى مستوى الفساد في سنغافورة, فان معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي سيرتفع الى 1.8% عما كان عليه (حيث قدر معدل النمو الفعلي للفترة 1960- 1985 ب4% سنويا"). أي ان دخل الفرد كان يمكن ان يرتفع الى اكثر من 50%.

4- الآثار على حجم وتكوين الانفاق وتكوين الانفاق الحكومي: اجريت دراسة منهجية عن تأثير الفساد على المالية العامة للحكومة قام بها تانزي و دافودي (Tanzi & Davoodi 1977) وتوصلا الى النتائج التالية [25]:

أ- يؤدي الفساد الى زيادة حجم الاستثمارات العامة على حساب الاستثمار الخاص لكون العديد من بنود الانفاق العام طيعة لتلاعب كبار المسؤولين في الحصول على رشاوي .

ب- يشوه الفساد تكوين النفقات العامة بعيدا" عن التشغيل والصيانة اللازمة من أجل الانفاق على معدات جديدة .

ت- يشوه الفساد تكوين النفقات العامة بعيدا" عن حاجة الصحة والتعليم للتمويل , لأن هذه النفقات بالمقارنة مع نفقات المشاريع الاخرى , هي أقل سهولة على المسؤولين في انتزاع الريع .

ث- يقلل الفساد من انتاجية الاستثمارت العامة والبنية التحتية للبلد.

ج- قد يخفض الفساد من ضريبة الدخل لأنه ينال من قدرة الحكومة على جمع الضرائب والرسوم الجمركية .

وقد أيد ماورد ذلك إذ وجد ان الفساد يجعل الحكومة تميل الى ترجيح النفقات العامة بعيدا" عن الصحة والتعليم اللتان يفترض انهما اكثر منعة في التلاعب لأغراض الرشوة مقارنة بالمشاريع الاخرى . كما وجد تانزي - دافودي ان زيادة في الفساد تؤدي الى تخفيض نوعية طرق المواصلات وتزايد في معدلات الانقطاع الكهربائي وعيوب الاتصالات وفقدان المياه .

5- التحيز الحضري والفقر : ان الرغبة في الحصول على رشاوي يشوه التصرف بطرق مختلفة , لاسيما في المشاريع العامة التي لم تحصل على ميزانية كافية , وان كانت قيمتها الاجتماعية مرتفعة . فمشاريع الدفاع الكبيرة الحجم غالبا" ماتنال حظوة بين السياسيين والبيروقراطيين بسبب حجمها وسرية غالبيتها وتكون عقودها غالبا" على حساب ميزانية الصحة الريفية والعيادات المختصة بالصحة الوقائية .والمعروق ان سكان الريف عادة أقل دخلا" من نظرائهم سكان المدن , وان الفساد الذي تسببه سياسة الانحياز في تحويل الموارد بعيدا" عن الريف قد يزيد من سوء توزيع الدخل. كما يؤدي الفساد تفاقم الفقر في المدن كماتراه روز - أكرمان 1977. حيث ان الفقراء لديهم وسائل أقل في رشوة المسؤولين والسلطة السياسية بشكل عام , لذا فهم يتعرضون للضرر جراء الفساد:

أ- سيعاني الفقراء من انخفاض مستوى الخدمات الاجتماعية.

ب- الاستثمار في البينة الاساسية ستكون متحيزة ضد المشاريع التي تساعد الفقراء.

ج- قد يواجه الفقراء ضرائب اعلى أو اقل من الخدمات .

د- الفقراء محرومين من بيع مالديهم من منتجات زراعية .

تقديرات الفساد لبلدان مختارة

الدول المختارة	مؤشر التجارة الدولي BI	مؤشر الشفافية الدولية TI97	مؤشر تقرير القدرة التنافسية العالمي GCR97
دول آسيوية			
سنغافورة	1	2.34	1.77
هونغ كونغ	3	3.72	2.17
اليابان	2.25	4.43	2.96
تايوان	4.25	5.98	4.6
ماليزيا	5	5.99	5.67
كوريا الشمالية	5.25	6.71	6.2
تايلند	9.5	7.94	7.93
الفيليبين	6.5	7.95	7.94
الصين	n.a.	8.12	5.86
الهند	5.75	8.25	7.3
انونيسيا	9.5	8.28	7.94
باكستان	7	8.47	n.a.
بنغلاديش	7	9.2	n.a.
دول غير آسيوية			
كندا	1	1.9	2.37
المملكة المتحدة	1.75	2.72	1.93
المانيا	1.5	2.77	2.61
الولايات المتحدة	1	3.39	2.41
فرنسا	1	4.34	3.51
المكسيك	7.75	8.34	6.24
كينيا	6.5	8.7	n.a.
كولومبيا	6.5	8.77	7.41
روسيا	n.a.	8.73	7.61
نيجيريا	8	9.24	n.a

المصدر: *www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wei.pdf*

ملاحظات : الاصل في الارقام القياسيه اعلاه هي ان الأعداد الصغيرة تنطوي على مزيد من الفساد. ولكن تم ترتيب جميع الارقام القياسيه في الجدول بحيث ان الأعداد الكبيرة تنطوي على مزيد من الفساد. حيث ان قيم الارقام القياسيه (*BI*) و (*TI*) في الجدول اعلاه = 11 مطروحاً منه الرقم الأصلي ؛ وقيم الرقم القياسي الى (*GCR*) في الجدول = 8 مطروحاً منه الرقم الاصلي ، وقد اعيد ترتيبها عن ترتيبها الاصلي المكون من 1-7 مراتب الى ترتيب مكون من 1-10 مراتب .

n.a. تعني غير متوفرة .

خلاصة المؤشرات (*BI*) و (*TI*) و (*GCR*) في الملحق

وعدم قدرتهم على مغادرة حالة الفقر باستخدام المشاريع الاهليةصغيرة الحجم , اضافة الى تقليل فرص التعليم للفقراء .

في مدى استجابة التشريع العراقي لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004

تنصب هذه الدراسة على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تم التوقيع عليها من قبل العراق في 30/8/ 2007[xv] ومدى إعتبار التشريع العراقي متوائم مع ما تضمنته هذه الإتفاقية من أحكام.

وتمثل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ميثاقاً دولياً بالغ الأهمية لسببين أولهما: أنها إتفاقية عالمية النطاق اشترك في أعمالها التمهيدية وفي المفاوضات التي سبقت إقرارها أكثر من مائة وعشرين دولة بالإضافة إلى العديد من المنظمات الدولية. وثانيهما إن هذه الإتفاقية تمثل إستراتيجية شاملة لمكافحة الفساد تعتمد على اتخاذ مجموعة من التدابير التشريعية وغير التشريعية. وتنشئ لنفسها آلية لمراقبة التنفيذ من خلال مؤتمر الدول الأطراف. وتستهدف التعاون القضائي بين الدول الأطراف على كافة أصعدة مكافحة ظاهرة الفساد.

ولاشك إن التشريع العراقي مدعو إلى الإستجابة التشريعية لهذه الإتفاقية لكي يبدو أكثر توافقاً أو أتساقاً مع أحكامها.

ولعل هذه الإستجابة التشريعية المرجوة يفرضها عامل قانوني مهم، وهو أن إنضمام العراق إلى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتصديق عليها يعني ان المشرع العراقي سوف يصبح من الناحية القانونية ملزم بأحكامها. لأن التصديق على معاهدة دولية بحكم ما تنص عليه الدساتير والقوانين يجعل من هذه المعاهدة جزء لا يتجزء من النظام القانوني الوطني. ويترتب على ذلك ضرورة تحقيق الإستجابة والمواءمة التشريعية بين ما تضمنته أحكام المعاهدة وبين الأحكام الواردة في التشريع العراقي.

عليه فسيتم دراسة هذا البحث دراسة مقارنة بين ما جاءت به الإتفاقية وعلى سبيل الخصوص الفصل الثالث منها والذي حدد فيه التجريم وإنفاذ القانون بشأن جرائم الفساد وما جاء به المشرع العراقي بشأن ذلك من جهة. وسيتم تقسيم الدراسة الى ثلاثة مباحث نتناول في الأول البناء القانوني لجرائم الفساد. أما الفصل الثاني فيكون محوراً لدراسة المسؤولية الجزائية عن جرائم الفساد، والأخير فيتضمن النظام الجزائي لجرائم الفساد. ومن ثم ننتهي بالخاتمة والتي تتضمن النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

البناء القانوني لجرائم الفساد

تضمن الفصل الثالث من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المواد (15) تحت عنوان (التجريم وانفاذ القانون الجرائم التالية :- الرشوة في القطاعين العام والخاص واختلاس الأموال العامة والقطاع الخاص والمتاجرة في النفوذ وإساءة استغلال الوظائف والإثراء غير المشروع وغسل العائدات الإجرامية والإخفاء وإعاقة سير العدالة وتستوعب هذه الجرائم صدر المساهمة والشروع وسنتناول هذه الجرائم على وفق ما جاءت به الاتفاقية وكما هو عليه الآتي:-

أولا:- الرشوة:

تنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على صورتين للرشوة :- أولهما الصورة التقليدية للرشوة عندما تقع من موظف عام وطني (م 15) وثانيهما الصورة المستخدمة للرشوة حين تقع من موظف عام أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية (م 16)

1- رشوة الموظف العام الوطني :-

تتضمن المادة (15) من اتفاقية مكافحة الفساد صورتين للرشوة الأولى:- هي الرشوة التي يجرم فيها فعل كل من وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية أما الصورة الثانية فهي الرشوة التي يجرم فيها سلوك الموظف نفسه وهو التماس موظف عمومي أو قبوله بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية .

ومن دراسة النص أعلاه ومقارنة بما جاء به المشرع العراقي نجده انه لا يكاد يختلف النموذج القانوني لجريمة الرشوة في قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1961[xvi] مع ما هو منصوص عليه في المادة (15) من الاتفاقية فالجريمة تتألف من ركنين مادي ومعنوي و يسبقهما الركن او الشرط المفترض .

فأما بالنسبة للركن الخاص والمتمثل بصفة الموظف العام فيعني أن الرشوة لا تقع إلا إذا توافرت صفة الموظف العام المختص [xvii] وقد نصت المادة الثانية من

الاتفاقية فقرة (أ) لتعريف الموظف العام بأنه .. (أ – أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو اداريا أو قضائيا لدى دولة طرف سواء كان معينا أو منتخباً دائما أو مؤقتا ، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر وبصرف النظر عن أقدميه ذلك الشخص) (ب– أي شخص أخر يؤدي وظيفة عمومية ... حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف ...)

ويبدو من التعريف أعلاه أن الاتفاقية حاولت قدر الإمكان من التوسع في مفهوم الموظف العام وذلك لمكافحة الفساد وهو الأمر نفسه الذي حرص عليه المشرع العراقي عند تعريف المكلف بخدمة عامة في الفقرة (2) المادة (19) من قانون العقوبات ،فجاء بتعريف واسع ليشمل جميع ما جاءت به الاتفاقية من فقرات وحسنا فعل المشرع بشأن ذلك .

أما الركن المادي لجريمة الرشوة وفقا لما يستخلص من المادة (15) من الاتفاقية فهو لا يختلف تقريبا عن الركن المادي الذي جاء به المشرع العراقي ، إذ ينبغي أن يصدر عن الموظف طلب أو قبول لمزية غير مستحقة أو وعد لأجل القيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل من أعمال وظيفته لصالح نفسه أو كيان آخر . فيما يتعلق بصور الأفعال التي يمكن أن يقوم بها الموظف نجد أن المشرع العراقي قد أضاف إلى ذلك الإخلال بالواجبات الوظيفية فضلا عن الصورتين أعلاه[xviii] ولكن لنا وقفة بما جاءت به الاتفاقية وهو (الكيان الأخر) وتبدو عبارة كيان أخر ذات أهمية خاصة لأنها تعني توافر الرشوة ليس فقط ولو كانت المزية لشخص طبيعي قريب أو صديق لموظف وإنما أيضا ولو كانت لصالح كيان أخر والذي يتمثل بالشخص المعنوي أو جهة ما. فندعوا المشرع العراقي أن يولي هذا الأمر شيء من الاهتمام ويشدد في العقوبة عن ما إذا كان لنفسه أو لغيره كما جاء في نص المادة (307) عقوبات .

وفيما يتعلق بالركن المعنوي للجريمة فالرشوة مثل كل الجرائم الفساد الأخرى المشمولة بالاتفاقية هي جريمة عمديه ويعني ذلك أن لابد لقيامها قانونا توافر عناصر العمد وهي عناصر القصد ألجرمي والذي يتمثل بالعلم والإرادة [xix]

2 – رشوة الموظف العام الأجنبي أو الموظف الدولي .

لا يختلف النموذج القانوني لهذه الجريمة عن رشوة الموظف العام الوطني ، المنصوص عليها في المادة (15) إلا فيما يتعلق بعنصرين هما صفة الفاعل في الجريمة ومقابل الرشوة . وفيما يتعلق بصفة الفاعل في الجريمة فالمرتشي هو كل

من تتوافر فيه صفة الموظف العام الأجنبي أو الموظف الدولي . وقد تصدت الفقرة (ب) من المادة الثانية من الاتفاقية لتعريف الموظف العام الأجنبي ، فنصت على أنه (أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي..... أو أي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي...)

ويبدو أن المشرع العراقي قد عالج ذلك الأمر فيما يتعلق بصفه الموظف الأجنبي لأنه جاء تعبير صفة الموظف أو المكلف بخدمة عامة على وجه العموم والإطلاق بصرف النظر عن صفة أو جنسية ذلك الموظف[xx] . أما صفة الموظف الدولي فيستخلص مما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة الثانية من الاتفاقية بأنه (كل مستخدم مدني دولي ... وبالتالي فكل العاملين في المنظمات والهيئات والكيانات الدولية هم من قبل الموظفين الدوليين) ويبدوان هذا المفهوم قد جاء واسعا والسبب يعود في ذلك إلى إن إخضاع هؤلاء إلى الأحكام التي اشتملت عليها اتفاقية مكافحة الفساد بما في ذلك أمكان مساءلتهم عن جرائم الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية وندعو المشرع العراقي على أيجاد مثل هذه النصوص ليطال العقاب كل من أرتكب جريمة على أرض الدولة وذلك تفعيلا لنص المادة (6) من قانون العقوبات الخاص بالاختصاص الإقليمي

ولا شك إن إضافة الموظفين العموميين الأجانب والدوليين في أمكانية مساءلتهم عما يرتكبونه من جرائم الرشوة وذلك استجابة لما هو حاصل في الوقت الحاضر من تشابك و تداخل العلاقات والأنشطة بين المؤسسات الدولية والدول من ناحية وبين الكيانات الاقتصادية الدولية وغيرها من الكيانات الأخرى والمجتمعات من ناحية أخرى[xxi] أما العنصر الثاني الذي يميز رشوة الموظف العام الأجنبي أو الدولي فيتمثل في مقابل الاتجار بالعمل الوظيفي واستغلاله وهو الحصول على منفعة تجارية أو الاحتفاظ بها[xxii]

ثانيا – اختلاس الأموال العامة

وهي أحدى أهم جرائم الفساد بالنظر للآثار السلبية المالية الناجمة عنها حيث تمثل أهدارا لأموال وممتلكات الدولة التي هي في ذات الوقت ملك المجتمع. كما تكمن خطورتها في أنها تشكل ضربا من ضروب خيانة الأمانة للموظف التي أودعت إليه من حيث توليه الوظيفة وضرورة الحفاظ على الأموال والممتلكات التي يضع يده عليها بحكم هذه الوظيفة [xxiii]

وتنص المادة (17) من الاتفاقية على أن (تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية و تدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمدا لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان أخر باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أوراق أو أموال مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه أو تسريبها بشكل أخر) .

يتضح من النص أعلاه إن الاتفاقية قد توسعت في نطاق جريمة الرشوة بالمقارنة مع جريمة الاختلاس فالجريمة الأولى يرتكبها كل موظف عام سواء كان وطنيا أم أجنبيا أم كان موظفا دوليا في مؤسسة دوليه. أما جريمة الاختلاس فلا تقع إلا من توافرت فيه صفة الموظف العام الوطني فقط . ويتضمن النموذج القانوني لجريمة الاختلاس الأموال العامة الواردة في المادة (17) من الاتفاقية ركنين مادي ومعنوي وركن مفترض وهو صفة الموظف العام ويشمل الركن المادي على عنصرين أولهما فعل الاختلاس والثاني محل الاختلاس ويتمثل عنصر الاختلاس في أفعال الاختلاس في الاستيلاء المقترن بنية التملك وهو ما عالجته المادتان (315، 316) من قانون العقوبات العراقي ، والتبديد والأضرار أو أي استعمال غير مشروع وهو تضمنته كذلك المواد (338، 340، 341) والصورة الأخيرة تتمثل بمجرد استعمال الأموال والممتلكات العائدة للدولة على نحو غير مشروع ولو لم يقترن هذا الاستعمال بنية التملك وهو ما انفرد به كذلك المشرع العراقي في معالجة هذا الأمر عن بقية التشريعات الأخرى في المادة (335) عقوبات أما محل الاختلاس فيعني الأموال أو الممتلكات أو الأوراق المالية سواء كانت عامة أم خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة[xxiv] ولكن يشترط إن تكون هذه الأموال أو الأشياء قد سلمت إلى موظف بسبب وظيفة [xxv] أما الركن المعنوي فيجب أن يقع بصورة عمديه وبالتالي تتوافر عناصر القصد الإجرامي كما تطلقه المادة (17) من الاتفاقية.

ثالثا – الاتجار بالنفوذ

يتمثل جوهر النموذج القانوني لجريمة الاتجار بالنفوذ في قيام الموظف أو أي شخص آخر باستغلال نفوذه الفعلي أو المفترض للحصول من الإدارة أو السلطة العامة تابعة للدولة على مزية غير مستحقة وذلك مقابل أي مزية لصالحه أو لصالح شخص أخر[xxvi] وقد أوضحت المادة (18) من الاتفاقية أركان وعناصر الاتجار بالنفوذ وان هذه الجريمة تتحقق على وفق ما جاءت به الاتفاقية بتوافر ثلاثة أركان وهو الشرط المفترض المتمثل بالموظف العام. ولكن الاتفاقية هنا لم تقتصر على

الموظف العام فحسب وإنما يمكن إن يكون الفاعل في الجريمة شخص آخر لا تتوافر فيه صفة الوظيفة العامة إذ المهم في هذه الجريمة هو إن يتم استغلال ما قد يكون له من نفوذ ييسر له الحصول على مزايا غير مستحقة من الوظيفة العامة ويستوي إن يكون النفوذ فعليا أو مفترضا [xxvii] ، فقد يكون الفاعل موظفا تتيح له درجته الوظيفية وما له من اختصاص إن يباشر نفوذا فعليا ، وقد يكون له محض نفوذ مفترض قد يستخلص منه كونه عضوا في مجلس النواب وفيما يتعلق بالركن المادي للجريمة فيشتمل على عدة عناصر وهي طلب أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر والطلب يعني صدور المبادرة من الموظف أو شخص الأخر صاحب النفوذ[xxviii] أما القبول فيفترض إن هناك وعدا أو عرضا سبق صدوره من الشخص المستفيد ثم أعقبه قبول الموظف أو الشخص صاحب النفوذ ويجب إن ينصب الطلب أو القبول على مزية غير مستحقة ولم تحدد الاتفاقية ماذا يقصد بالمزية غير المستحقة . وهو تعبير يشمل كل صور المقابل العيني والنقدي وكافة المنافع والمزايا الأخرى أما الركن المعنوي للجريمة فيأخذ صورة العمد وهو ما يستفاد صراحة مما هو منصوص عليه في المادة (18) من الاتفاقية التي اشترطت لتجريم الاتجار بالنفوذ إن يرتكب عمدا وبالتالي فأن الخطأ غير المقصود بكافة صوره لا يكفي لتوافر الركن المعنوي لجريمة الاتجار بالنفوذ وفيما يتعلق بمواءمة أو استجابة المشرع العراقي لنصوص الاتفاقية نجد أن التشريع العراقي لم ينص صراحة على جريمة الاتجار أو استغلال النفوذ لذا تدعو المشرع إلى سد هذه الثغرة التشريعية للحيلولة دون وقوع جرائم الفساد خاصة وأن هذا النوع من الجرائم يمثل أخطر وأهم صور الفساد لاسيما في الوقت الحالي الذي يشهده العراقي من تطور وتغير في الفلسفة الاقتصادية.

رابعا: إساءة استغلال الوظائف

تتضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد صورة أخرى من صور الفساد تتميز عن جرائم الرشوة والاختلاس والمتاجرة بالنفوذ وهي إساءة استغلال الوظائف فتنص المادة (19) من الاتفاقية على (تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيام أو عدم قيام بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أخر أو كيان أخر مما يشكل انتهاكا للقوانين). أن النموذج القانوني لهذه الجريمة يتسم بالأتساع وهو يواجه في

الواقع الفروض الأخرى لانتفاع الموظف على نحو غير مشروع من أعمال وظيفته بالمخالفة لأحكام القانون سواء كان الانتفاع لنفسه أو لغيرة. ويتواءم التشريع العراقي مع اتفاقية مكافحة الفساد فيما تنص عليه من جريمة إساءة استغلال الوظيفية وأن تفاوت المسمى الذي يطلق عليه. فقد عالجت المادة (316) عقوبات الأحكام الخاصة بالموظف الو المكلف بخدمة عامة الذي أستغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال أو متاع أو ورقة مثبته لحق, غير ذلك مملوك للدولة أو لأحدى المؤسسات أو الهيئات التي تسهم ألدوله في مالها بنصيب ما أو سهل لغيره أو كان المال مملوك للغير[xxix].

خامسا – الإثراء غير المشروع

تمثل جريمة الإثراء أو الكسب غير المشروع صورة للفساد مثيرة للجدل و سبب هذا الجدل إن هذه الجريمة تتجسد في الواقع صورة من صور الفساد المراوغ والذكي الذي ينفذ عبر ثغرات النصوص ويخترق مفاهيمها الجامدة متبنياً مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات التي توجب تفسير النصوص الجزائية تفسيرا ضيقا أو حضر تفسيرها بطريق القياس[xxx].

وقد ورد النموذج القانوني للإثراء غير المشروع في المادة 20 من اتفاقية مكافحة الفساد التي تنص على إن (تنظر كل دولة طرف رهنا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني في أعتاد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد موظف عمومي أثراء غير مشروع أي زيادة موجودا ته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسا إلى دخله المشروع)

ولعل ما يؤكد الجدل الحاصل حول مدى مشروعية تجريم الإثراء غير المشروع إن المادة (20) من الاتفاقية حين دعت الدول إلى تجريم هذا الإثراء فأنها جعلت ذلك منوطا بدستور الدولة والمبادئ الأساسية لنظامها وهو ما لم تنص عليه بشأن جرائم أخرى نصت عليها تلك الاتفاقية .

نظر لخطورة هذا النوع من الجرائم على المجتمع من جهة وعلى البنى الاقتصادية للدولة من جهة أخرى حاول المشرع العراقي إن يضع النموذج القانوني متكامل للإحاطة بهذا النوع من الجرائم فقد عالج أحكامها من خلال قانون الكسب غير المشروع رقم 15 لسنة 1958[xxxi]ومن جهة أخرى عالج قانون مفوضية النزاهة العامة في العراق في القسم السابع والثامن منه الأحكام الخاصة بالكشف عن

المصالح المالية والذي يسري بالتحديد على المسئولين الكبار في الدولة والتي أشارت أليهم بالتحديد في الفقرة (5) من القسم الثاني من القانون[xxxii] .

وندعو المشرع العراقي إلى أيجاد نصوص محددة ذات عقوبات صارمة خاصة بالكسب غير المشروع وذلك وفقا لما تمليه السياسة التشريعية الجنائية التي تحدد نصوصها من خلال ما هو موجود على أرض الواقع في الدولة ،خاصة وقد كثرت في الاونه الأخيرة من هذا النوع من الجرائم .

سادسا – غسل الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد

يعد غسيل الأموال المتحصلة من جرائم الفساد أهم وأخطر صور الفساد قاطبة وذلك لسببين أوليهما أن جرائم الفساد هي بالأساس جرائم مالية يمثل النفع المادي فنها الباعث الحقيقي على ارتكابها، وبالتالي فان تأمين هذا النفع المادي يتطلب من الجاني الإسراع باستخدام الحيل ووسائل التمويه التي تمكنه من إضفاء مصدر مشروع على الأموال المتحصلة من جرائم الفساد التي ارتكبها[xxxiii]. وثانيهما إن غسل عائدات الفساد مثل غسل أو تبييض عائدات أي جريمة أخرى لا تعد فقط جريمة مالية بل هي أيضا وعلى وجه الخصوص إحدى جرائم عرقلة سير العدالة لأن رسائل غسل الأموال تزيد من صعوبة كشف الجريمة وتتبع عائداتها المباشرة[xxxiv] ومن هنا تبرز أهمية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ذلك لأنها تحاول إن تضع حلولا للصعوبات والمشكلات القانونية الناشئة عن ظاهرة غسل عائدات الفساد وقد تضمنت المادة (23) من الاتفاقية النموذج القانوني للجريمة الخاصة بغسل العائدات الجرمية، فضلا عن بعض الأحكام الإجرائية الخاصة بالولاية القضائية والتي نحاول بيان أحكامها وفقا للاتي:

1- أفعال غسل العائدات المتحصلة عن إحدى جرائم الفساد .

يتضمن النموذج القانوني لتجريم غسل الأموال. على وفق ما يستفاد من نص المادة (23) من الاتفاقية الأفعال التالية:

أ – إبدال الممتلكات أو أحالتها مع العلم بأنها عائدات إجرامية ، بغرض إخفاء أو تمويه مصدر تلك الممتلكات غير المشروع ب – أخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها مع العلم بان تلك الممتلكات عائدات إجرامية ج – اكتساب الممتلكات أو حيازتها أو استخدامها مع العلم وقت استلامها بأنها عائدات إجرامية

2 – المحل الذي ترد عليه جريمة غسل عائدات الفساد

تنصب جريمة غسل عائدات الفساد على الممتلكات والعائدات المتحصلة عن إحدى جرائم الفساد وقد ورد تعريف الممتلكات والعائدات ضمن المادة الثانية من الاتفاقية الخاصة بالمصطلحات المستخدمة ويقصد بالممتلكات وفقا للفقرة (د) من المادة الثانية (الموجودات بكل أنواعها سواء كانت مادية أم غير مادية ، منقولة أم غير منقولة ملموسة أم غير ملموسة والمستندات أو الصكوك القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود حق فيها) أما العائدات الإجرامية فهي وفقا للفقرة (هـ) من ذات المادة(أي ممتلكات متأتية أو متحصله عليها بشكل مباشر أو غير مباشر من ارتكاب جرم ويقصد بذلك بطبيعة الحال أي جرم منصوص عليه في هذه الاتفاقية)

3 – مفهوم الجريمة الأصلية التي تحصلت عنها الممتلكات أو العائدات

لكي يتوافر النموذج القانوني لجريمة غسل الأموال المتحصلة عن الفساد يجب إن تكون هذه الأموال متحصله عن جرم أصلي ويقصد بالجرم الأصلي كل جريمة منصوص عليها في الاتفاقية من تلك الواردة في الفصل الثالث منها والمخصص للتجريم . ولكن مفهوم الجريمة الأصلية مصدر الأموال التي يتم غسلها لا يقتصر بالضرورة على جرائم الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية وان كانت تشكل الحد الأدنى بل تستوعب أيضا أي جرائم أصلية أخرى ترد في التشريع الداخلي للدولة . وقد أشارت إلى ذلك (أ) من الفقرة الثانية من المادة (23) من الاتفاقية بقولها: لأغراض تنفيذ أو تطبيق جريمة غسل العائدات من الجرائم الأصلية. أما الركن المعنوي من الجريمة فأن جريمة غسل الأموال المتحصلة عن إحدى جرائم الفساد هي جريمة عمديه لا يكفي لقيامها مجرد توافر التقصير والإهمال أو غير ذلك من صور الخطأ غير المقصود وهذا ما هو مستخلص من نص المادة (23) من الاتفاقية . ويكمن جوهر العمد في علم الجاني بان الأموال أو العائدات التي يباشر بصددها وسائل غسل الأموال إنما هي أموال أو عائدات متحصله من أحدى جرائم الفساد والمشمولة بالاتفاقية .

ويبدو إن التشريع العراقي جاء متوافقا مع إحكام اتفاقية مكافحة الفساد سواء من حيث تعريفه لأفعال غسل أو تبييض الأموال أو من حيث نطاق جرائم الفساد مصدر الأموال أو العائدات التي يتم غسلها . فمن ناحية أولى وعلى صعيد أفعال غسل الأموال يتضمن قانون مكافحة غسيل الأموال لسنة 2004 الصادر بموجب أمر سلطة الائتلاف رقم (93) تجريم العديد من صور غسل الأموال والتي

تمثل وفقا للمادة الثالثة منه (كل من يدير أو يحاول إن يدير تعامل مالي يوظف عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني عارفا بان المال المستخدم هو عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني أو كل من ينقل أو يرسل أو يحيل وسيلة نقدية أو مبالغ تمثل عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني عارفا بان هذه الوسيلة النقدية أو المال يمثل عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني)

من ناحية ثانية وعلى صعيد نطاق جرائم الفساد ومصدر الأموال والعائدات التي يتم غسلها يبدو التشريع العراقي متوافقا مع إحكام معاهدة مكافحة الفساد إن لم يكن أكثر توسعا منها في المفهوم الذي يأخذه لجرائم الفساد كجرائم أصلية في مجال غسيل الأموال. فوفقا للمادة أعلاه فان التجريم ينصب على غسل الأموال المتحصلة من أي نشاط غير قانوني .

سابعا – أخفاء الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد .

يمثل النموذج القانوني للإخفاء أهمية خاصة في مكافحة الفساد، ولعل هذه الأهمية تراجعت بالنظر لتجريم غسل عائدات الفساد ولكون الجريمتين تشتركان في العديد من العناصر فسواء تعلق الأمر بالإخفاء أو غسيل الأموال فانه لابد من وقوع جريمة أصلية سابقة عليهما . كما إن الركن المادي يكاد يتشابه إلى حد بعيد في كل من الجريمتين : فهو يتمثل في حيازة أو اكتساب أو استخدام أموال أو ممتلكات يعلم الشخص بكونها متحصله من جريمة سابقة كما إن كلا الجريمتين لابد إن ترتكب عمدا. ورغم ذلك فان خصوصية غسيل الأموال تتمثل في أنها تستوعب الفروض التي تتم بوسائل التمويه المختلفة والتقنيات المصرفية، ولكن على الرغم من ذلك فإن تجريم الإخفاء يبقى ضرورياً ليس فقط بعده اعتداء على ملكية الغير وهي في حالة الفساد، بل لأن إخفاء شيء متحصل عن جريمة يعرقل العدالة ويحول دون كشف الحقيقة والعثور على الأموال غير المشروعة. وقد تضمنت المادة (24) من اتفاقية مكافحة الفساد النموذج القانوني لجريمة الإخفاء حيث تنص على انه ((دون مساس بأحكام المادة (3) من هذه الإتفاقية تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام عمداً عقب ارتكاب أي من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية دون المشاركة في تلك الجرائم، بإخفاء ممتلكات أو مواصلة الاحتفاظ بها عندما يكون الشخص المعني على علم بأن تلك الممتلكات متأتية من أي من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية)).

ولعل أهم ما يتميز نطاق تجريم إخفاء الأموال المتحصلة من إحدى جرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية أمران أولا إن وضع هذا النموذج ألجرمي موضع التطبيق لا يخل بأعمال نموذج غسيل أموال الفساد. وقد نصت المادة (24) من الإتفاقية على ذلك صراحة. وهو ما يعني في واقع الأمر الاعتراف بما هناك من ازدواجية وتداخل بين الجريمتين لاشتراكهما في العديد من العناصر. أما الأمر الثاني الذي يميز النموذج القانوني لإخفاء أموال الفساد هو أن هذه الجريمة لا تتحقق من الناحية القانونية إلا مستقلة عن الجريمة الأصلية التي تحصلت منها الأموال التي يتم إخفاؤها ويعني هذا الاستقلال استبعاد اعتبار جريمة إخفاء أموال الفساد صورة من صور الاشتراك أو المساهمة في جريمة الفساد ذاتها التي تحصلت منها الأموال. وقد نصت هذه الاتفاقية على ذلك صراحة في المادة (23) منها على أن تجريم الإخفاء لا يتضمن المشاركة في جريمة الفساد.ويبدو ان المشرع العراقي جاء منسجماً تماماً مع النموذج القانوني لتجريم إخفاء الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد الذي تضمنته الاتفاقية فقد نص قانون العقوبات العراقي في المادة (460) منه على جريمة إخفاء أشياء متحصله من جريمة. ويتسم النموذج القانوني لجريمة الإخفاء في التشريع العراقي بالاتساع من ناحيتين:

1- انه بجرمه إخفاء الأموال أو الأشياء الناتجة عن أي جناية أو جنحة دون أن يحصر ذلك بجرائم الأموال أو الفساد. وبصرف النظر عن طبيعة هذه الجريمة الأصلية وسواء كانت موجهة ضد الأفراد أو ضد الدولة أو الإدارة العامة أو الأموال العامة[xxxv].
2- إن جعل الركن المادي لجريمة الإخفاء شاملاً ليس فقط في مفهومه الدقيق بل أيضاً الحيازة الاستعمال أو التصرف للأشياء أو الأموال ذات المصدر غير المشروع، لايشترط في الإخفاء الإحراز المادي بل يكفي أن يكون سلطان الجاني مبسوط عليه ولو لم يكن في حيازته الفعلية[xxxvi].

ثامناً: عرقلة سير العدالة:

تشكل عرقلة سير العدالة بالتأثير على الشهود أو الموظفين المنوط بهم تنفيذ القانون أحدى العقبات التي تحد من مكافحة الفساد. وقد أفردت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المادة (25) منها لتجريم عرقلة سير العدالة. ولكي يتوافر النموذج القانوني لجريمة عرقلة سير العدالة فإن هناك أركاناً يتعين توافرها وفقاً لما يستخلص من نص المادة (25) من الإتفاقية.

1- الركن المفترض: ويتمثل في أن تنصب أفعال التهديد أو الترحيب أو العنف ضد شاهد أو موظف منوط به تطبيق القانون من ناحية وأن يكون ذلك بشأن الإجراءات المتعلقة بإحدى جرائم الفساد المنصوص عليها في الإتفاقية (xxxvii) .
2- الركن المادي: ويتمثل في استخدام مظاهر التأثير المختلفة لكي يحيد الشاهد عن شهادته أما بالشهادة الزور أو بدفعه لعدم الإدلاء ابتداء بشهادته أو فيما يتعلق بما تحت يديه من أدلة بشأن ارتكاب إحدى جرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية.
3- الركن المعنوي: وينبغي أن يتوافر في صورة العمد كما ورد في المادة (25) من الإتفاقية. ويعني ذلك أن يكون السلوك المكون للركن المادي للجريمة إراديا مع علم الجاني بأن ما يقوم به من عنف أو تهديد أو ترهيب أو وعد بجريمة إنما يهدف التأثير على الشاهد أو الموظف.

ويلاحظ إن التجريم الوارد في التشريع العراقي يبدو متوافقاً مع التجريم الوارد في المادة (25) من الاتفاقية، وهو يتسم بالشمول بالنظر لفئات الأشخاص التي يسبغ عليها الحماية (xxxviii).

المبحث الثاني

المسؤولية الجزائية عن جرائم الفساد

تخضع جرائم الفساد ككل الجرائم الأخرى لنفس القواعد والأحكام العامة في مجال المسؤولية الجزائية التي تترتب على وقوعها. وقد تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رغم ذلك بعض الاحكام الخاصة بتقرير مسؤولية الاشخاص الاعتبارية عن جرائم الفساد وقد حاولت الاتفاقية ولو بصورة ضمنية ألا تكون الحصانات الوظيفية عائقاً أو حائلاً يحول دون تحقق المسؤولية الجزائية لمرتكبي جرائم الفساد. وهذا ما سيكون محور دراستنا في هذا المبحث إذ سنتناول على مستندين الأول المسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتبارية. أما الثاني فيكون محوراً لدراسة المدى اعتبار الحصانات الوظيفية قيوداً للملاحقة الجزائية للمتهمين بارتكاب جرائم الفساد.

أولا: المسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتبارية:

يعد الأخذ بالمسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتبارية أو المعنوية ضرورة تقتضيها مكافحة الفساد الذي يضع في اطار مؤسسات القطاع الخاص والكيانات الاقتصادية والمؤسسات المصرفية الأخرى. وإذا كان تقرير المسؤولية الجزائية لمثل هذه الكيانات أو الأشخاص الاعتبارية لن يفضي بطبيعة الحال الى تطبيق العقوبات السالبة للحرية التي لا يتصور تطبيقها إلا بالنسبة للأشخاص الطبيعية[xxxix]. فأن هذا لا يمنع تطبيق جزاءات من نوع آخر كالمصادرة أو الغرامة أو حرمانه من مزاولة نشاطه ولو لمدة مؤقتة أو الوقف أو الحل. كما ان الأخذ بالمسؤولية الجزائية للأشخاص الإعتبارية عن إحدى جرائم الفساد لا يمنع في ذات الوقت من توافر المسؤولية الجزائية للأشخاص الطبيعية التي يتسبب اليها قانوناً أرتكاب أحدى هذه الجرائم[xl]. وقد كرّست المادة (26) من الإتفاقية مبدأ المسؤولية القانونية للأشخاص الاعتبارية في صورها المعروفة الجزائية والمدنية والإدارية وذلك على نحو يمكن فيه اخضاعها العقوبات جزائية أو غير جزائية. وتنص المادة (26) المشار إليها على إن:

أ- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تتفق مع مبادئها القانونية لتقرير مسؤولية الشخصيات الاعتبارية عن المشاركة في الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية.

ب-رهناً بالمبادئ القانونية للدولة الطرف يجوز أن تكون مسؤولية الشخصيات.

ج- لا تمس تلك المسؤولية بالمسؤولية الجزائية للشخصيات الطبيعية التي ارتكبت الجرائم.

د- تكفل كل دولة طرف على وجه الخصوص اخضاع الشخصيات الاعتبارية التي تلقى عليها المسؤولية وفقاً لهذه المادة لعقوبات جزائية أو غير جزائية فعالة ومتناسبة ورادعة بما فيها العقوبات النقدية.

وقد كرس التشريع العراقي مبدأ المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية في اطار الإحكام العامة لقانون العقوبات بما يجعل منها مبدأ ينطبق على كل الجرائم التي يتصور وقوعها بمناسبة النشاط الذي تمارسه هذه الأشخاص[xli].

فقد نصت المادة (8) من قانون العقوبات العراقي النافذ على (الاشخاص المعنوية فيما عدا مصالح الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية مسئولة جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها أو مديروها أو وكلاؤها لحسابها أو باسمها. ولا يجوز الحكم عليها بغير الغرامة والمصادرة والتدابير الاحترازية المقررة للجريمة قانوناً فإذا كان القانون يقرر للجريمة عقوبة أصلية غير الغرامة أبدلت بالغرامة ولا يمنع ذلك من معاقبة مرتكب الجريمة شخصياً بالعقوبات المقررة للجريمة في القانون).

ثانياً: الحصانات الوظيفية:

يتطلب أداء الوظيفة العامة أحياناً الاعتراف للموظفين أو لفئة منهم بعض الحصانات الوظيفية التي تمكنهم من أداء مهامهم وواجباتهم على النحو المطلوب ولا تعد هذه الحصانات الوظيفية في حقيقتها موانع للمسؤولية الجزائية أو للعقاب ولكنها تمثل قيوداً أو إجراءات على تحريك الدعوى الجزائية ضدهم عن الجرائم التي يرتكبونها بسبب أو بمناسبة وضيفتهم واذا كانت جرائم الفساد تعد في الغالب من الجرائم التي تقع بسبب او بمناسبة أداء النشاط الوظيفي، فقد حاولت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تحد من مثل هذه الحصانات أو الامتيازات دون أن تلغها تماماً آخذة بذلك موقفاً وسطاً بين ضرورات هذه الحصانات من ناحية وبين مقتضيات فاعلية الملاحقة الجزائية عن جرائم الفساد من ناحية أخرى. ويستخلص هذا الموقف مما تنص عليه المادة (30) فقرة (2) من الاتفاقية من أن ((تتخذ كل دولة طرف وفقاً لنظامها القانوني ومبادئها الدستورية ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أي حصانات أو امتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها العموميين

من أجل أداء وظائفهم وإمكانية القيام عند الضرورة بعمليات تحقيق وملاحظة ومقاضاة فعالة في الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية)).

هذا وان منح الموظفين أو بعض فئات منهم حصانة أو امتيازاً يحد من مساءلتهم أو ملاحقتهم الجزائية عن الجرائم التي تقع منهم بسبب أو بمناسبة عملهم الوظيفي لا يبدو متسقاً من الناحية القانونية مع المبادئ الحديثة وأهمها مبدأ المساواة أمام القانون الجزائي ولا متفقاً مع الناحية الواقعية مع ضرورات مكافحة الفساد. فهذه الحصانات أياً كانت تسميتها أو نطاقها تميز في المركز الإجرائي بين الأفراد المتهمين بمخالفة أحكام القانون الجزائي. ولا يبرر ذلك التذرع بمبدأ الفصل بين السلطات أو ضمان استقلال السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة القضائية. أما من الناحية الواقعية فان هذه الحصانات أياً كان تسميتها تعرقل الكشف عن جرائم الفساد أو تحد من فاعلية إجراءات التحقيق والملاحظة في مواجهة مرتكبي جرائم الفساد لاسيما وان هذه الحصانات مضافاً اليها ما يتمتع بها كبار الموظفين من سلطة فعلية تتمثل في الغالب عائقاً يحول دون تعزيز الأدلة ويسهم في بطء إجراءات الكشف عن الحقيقة.

ومن جانب التشريع العراقي فقد كان من خلال قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971، متبنياً نظام الحصانة لموظفي الدولة فقد نصت المادة (136) فقرة (ب) من القانون المذكور على ((لا يجوز إحالة المتهم على المحكمة في جريمة ارتكبت أثناء تأدية وظيفته الرسمية أو بسببها إلا بإذن من الوزير التابع له مع مراعاة ما تنص عليه القوانين الأخرى)).

وكذلك بمقتضى المادة (25) من قانون انضباط موظفي الدولة الملغي رقم (67) لسنة 1976 لا يجوز لقاضي التحقيق تحريك الدعوى الجزائية ومن ثم القيام بأي إجراء من إجراءات التحقيق ما لم يقرر الوزير أو اللجنة أو المجلس العام ذلك[xiii] إلا أن قانون انضباط موظفي الدولة النافذ رقم 14 لسنة 1991 لم يتضمن مثل هذا النص وهذا مما يدلل على رغبة المشرع في رفع الحصانة عن الموظفين الذين يعملون في القطاع العام. ومن جهة أخرى وجد المشرع العراقي أن في إبقاء الفقرة (ب) من المادة (136) أصول تعارض مع أحكام الأمر رقم 55 لسنة 2004 الخاص بمفوضية النزاهة العامة، إذ يؤدي تطبيقها إلى هدر التحقيقات التي تقوم بها المفوضية عند عدم موافقة الوزير المختص على إحالة قضايا الفساد إلى المحكمة المختصة كما يشترط هذه الفقرة وكذلك لغرض تطبيق مبدأ سيادة القانون على جميع

المواطنين من دون محاباة لذا فقد عمد إلى الغاء هذه الفقرة استناداً إلى قانون تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23)[xliii] عليه فيمكن أن ننتهي بالقول إلى أن التشريع العراقي لا يمنح أي حصانة إجرائية تحد من ملاحظة الموظفين فيما يرتكبونه من جرائم فساد تتعلق بعملهم الوظيفي فيمكن تحريك الدعوة الجزائية ضد أي موظف ولو بشأن جريمة تتعلق بوظيفته دون حاجة لطلب أو أذن جهة الإدارة التي ينتمي إليها[xliv].

المبحث الثالث

النظام الجزائي لجرائم الفساد

سنتناول في هذا المبحث المبادئ العامة للنظام الجزائي بشأن جرائم الفساد والعقوبات التي اقرتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وهي الصادرة والعقوبات التبعية والجزائية المدنية.

أولا: المبادئ العامة للنظام الجزائي لجرائم الفساد:

لم تضع اتفاقية مكافحة الفساد عقوبة محددة لجرائم الفساد وهو أمر طبيعي حيث يترك ذلك للتشريعات الداخلية، فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (30) من الاتفاقية على أن ((تجعل كل دولة طرف ارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الإتفاقية خاضعاً لعقوبات تراعي فيها جسامة ذلك الجرم)). وهذا وأن أهم المبادئ التي يتسم بها النظام الجزائي لجرائم الفساد وفقاً لما يستخلص من أحكام الإتفاقية تتمثل بالآتي:

1- تنوع العقوبات والتدابير التي تضمنها النظام الجزائي:

اشتملت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على جزاءات ذات طبيعة مالية مثل المصادرة (م 31) والتعويض على الأضرار (م 35). فضلاً على الجزاءات ذات الطبيعة المدنية الخالصة مثل إلغاء أو فسخ العقود (م 34). كما أجازت اتخاذ بعض التدابير المؤقتة مثل تنحية الموظف العمومي أو وقفه عن العمل أو نقله الفقرة (6) المادة (30) وتضمنت الإتفاقية أيضاً بعض العقوبات التبعية الأخرى مثل حرمان الشخص الذي صدر حكم بادانته من تولي الوظائف أو المناصب العمومية الفقرة (7) من المادة (3). فضلا عن كل ذلك فقد نصت الإتفاقية على هذه الجزاءات لا تمنع من توقيع الجزاءات التأديبية في مواجهة المستخدمين المدنيين (فقرة (8) (م 30) وهذا كله بالإضافة الى العقوبات السالبة للحرية المنصوص عليها في التشريعات الداخلية والتي ما زالت تعد العماد الأساسي في هذا الشأن.

2- مراعاة التقرير الجزائي:

ويعني ذلك أن يراعي في تقدير العقوبة المقررة مدى جسامة الجرم والأضرار المترتبة عليه وقد أشارت لذلك الفقرة الأولى من المادة (3) من الإتفاقية. (تجعل كل دولة طرف ارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية خاضعاً لعقوبات تراعي فيها جسامة ذلك الجرم). كما أشارت الاتفاقية أيضاً إلى مراعاة مبدأ التفرد في مرحلة التنفيذ العقابي لاسيما فيما يتعلق بالإفراج الشرطي. فتنص الفقرة الخامسة من المادة (30)

من الإتفاقية على أن (تأخذ كل دولة طرف بعين الإعتبار جسامة الجرائم المعنية لدى النظر في إمكانية الإفراج المبكر أو المشروط عن الأشخاص المدانين بارتكاب تلك الجرائم).

3- احترام حقوق الدفاع وقرينة البراءة:

ومؤدى ذلك ألا يترتب على توقيع بعض التدابير أو الإجراءات بحق الموظفين المتهمين بإركاب إحدى جرائم الفساد المشمولة بهذه الاتفاقية الإخلال بحقوق الدفاع أو مبدأ افتراض البراءة. ففيما يتعلق بإحترام حقوق الدفاع يبدو ان الاتفاقية تميل ضمنياً الى الأخذ ببدائل تغني عن التوقيف لضمان حضور المدعى عليه الإجراءات الجزائية. إذ تنص المادة (30) فقرة (4) من الإتفاقية على أنه (في حالة الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقاً لقانونها الداخلي ومع إيلاء الاعتبار الواجب بحقوق الدفاع لضمان أن تراعي الشروط المفروضة بخصوص قرارات الإفراج الى حين المحاكمة أو الاستئناف ضرورة حضور المدعى عليه في الإجراءات الجنائية اللاحقة). أما بالنسبة لإحترام قرينة البراءة فانه يمثل قيداً يحد من سلطة اتخاذ بعض التدابير التحفظية مثل وقف الموظف عن أداء عمله الوظيفي لحين انتهاء محاكمته. في هذا المعنى تنص الفقرة السادسة من المادة (30) من الاتفاقية على أن ((تنظر كل دولة طرف، بما يتوافق مع المبادئ الأساسية لنظامها القانوني في ارساء إجراءات تجيز للسلطة المختصة عند الاقتضاء تنحية الموظف العمومي المتهم بإركاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية أو وقفه عن العمل أو نقله مع مراعاة مبدأ افتراض البراءة)).

ثانياً: عقوبة المصادرة:

1- مفهوم عقوبة المصادرة:

المصادرة عقوبة مالية تتمثل في نزع ملكية المال العائدة الى الجاني بغير مقابل وإضافتة الى ملك الدولة وترد المصادر على الأموال المتحصلة من الجريمة وكذلك على الأموال أو الأشياء التي تعد حيازتها أو صناعتها أو استعمالها أو بيعها أو عرضها للبيع جريمة في ذاتها كالمواد المخدرة والنقود المزيفة[xiv].

وتعد المصادرة حجر الزاوية في قلب النظام العقابي لجرائم الفساد حيث لا تقل ردعاً عن العقوبات السالبة للحرية، لأنها تعني ببساطة حرمان الجناة من كل ثمار وعائدات مشروعهم الإجرامي. وقد تصدرت الفقرة (ذ) من المادة الثانية للإتفاقية لتعريف المصادرة بقولها ((يقصد بتعبير المصادرة التي تشمل التجريد حيثما

إنطبق الحرمان الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى))

2- محل المصادرة

يستفاد من نص الفقرة الأولى من المادة (31) من الاتفاقية ان المصادرة كعقوبة تطبق بشأن جرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية تشمل ما يلي:

أ- العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية أو ممتلكات تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات. ويقصد بتعبير العائدات الإجرامية وفقاً للفقرة (هـ) من المادة الثانية للإتفاقية الخاصة بتحديد المصطلحات ((أي ممتلكات متأتية أو ستحصل عليها بشكل مباشر أو غير مباشر من إرتكاب جرم)). ومؤدى ذلك ان المصادرة تنصب ليس فقط على الأموال المتحصلة مباشرة عن إحدى جرائم الفساد مثل الأموال الذي اختلسها الموظف أو مبلغ الرشوة الذي حصل عليه. بل تشتمل المصادرة أيضاً ما عادل قيمة هذه الأموال. ويعني ذلك كافة الممتلكات الأخرى التي آلت إليها عائدات الفساد سواء تم ذلك بإستخدام وسائل وتقنيات غسل الأموال أو بإستخدام الطرق العادية لتغيير هيئة هذه العائدات.

ب- الممتلكات أو العائدات أو الأدوات الأخرى التي استخدمت أو كانت معدة للإستخدام في إرتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية. وهي تشتمل كل ما يتصور أن يكون قد أستخدم بالفعل في إرتكاب إحدى جرائم الفساد كالرشوة أو الإختلاس أو الكسب الغير المشروع أو كان معداً لكي يستخدم في إرتكاب إحدى هذه الجرائم حتى ولو يستخدم بالفعل. ومن الجدير بالذكر قد اعتبر المشرع العراقي عقوبة المصادرة بأعتبارها احدى صور العقوبات التكميلية في المواد (101_ 107)

ثالثاً: العقوبات التبعية:

يترتب على الحكم بأدانه أحد الأشخاص عن إحدى جرائم الفساد وتوقيع بعض العقوبات التبعية في مواجهته مثل حرمانه من حق تولي الوظائف العمومية أو بعض حقوقه المدنية لفترة زمنية. وتطبق هذه العقوبات بمعزل عن العقوبات الأخرى مثل عقوبة سلب الحرية أو الغرامة. وقد نصت المادة (30) فقرة (7) من الإتفاقية على أن ((تنظر كل دولة طرف حينما تسوغ جسامة الجرم ذلك. وبما يتوافق مع المبادئ الإساسية لنظامها القانوني في إتخاذ إجراءات إسقاط الأهلية بأمر قضائي أو بأي وسيلة مناسبة أخرى ولفترة زمنية يحددها قانونها الداخلي عن الأشخاص المدانين بإرتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية للقيام بما يلي:

أ- تولي منصب عمومي. ب- تولي منصب في منشأة مملوكة كلياً أو جزئياً للدولة)).

رابعاً: الجزاءات المدنية:

يترتب على حكم الإدانة عن إحدى جرائم الفساد توقيع جزاءات مدنية بالإضافة الى العقوبات الجزائية وتتمثل هذه الجزاءات في التعويض عن الأضرار الناشئة عن جرائم الفساد (م 35 من الإتفاقية) وفسخ العقود وإلغاء الامتيازات(م 24من الإتفاقية).

ففيما يتعلق بجزاء التعويض عن الأضرار الناجمة عن جرائم الفساد تنص المادة (35) من الإتفاقية على أن ((تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير وفقاً لمبادئ قانونها الداخلي لضمان حق الكيانات أو الأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة لفعل فساد في رفع دعوى قضائية ضد المسؤولين عن أحداث ذلك الضرر بغية الحصول على تعويض. ويتضح من النص أعلاه أن الحق في التعويض عن الأضرار الناشئة عن جرائم الفساد مقرر للأشخاص الطبيعيين كما هو مقرر أيضاً للأشخاص المعنويين سواء كانت عامة أم خاصة ويطبق على حق المطالبة بالتعويض المبادئ والأحكام العامة المنصوص عليها في القانون الداخلي للدولة. ومؤدى ذلك بطبيعة الحال أن تتوافر عناصر المسئولية المدنية الموجبة للتعويض من خطأ وضرر وعلاقة سببية . وفيما يتعلق بفسخ العقود وإلغاء حقوق الإمتياز لجزاءات مترتبة على جرائم الفساد. فقد وردت ضمن المادة (34) من الإتفاقية تحت عنوان (عواقب أفعال الفساد) والتي تنص على أنه (مع إيلاء الاعتبار الواجب لما اكتسبته الأطراف الغير من حقوق بحسن نية. وتتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي تدابير تناول عواقب الفساد. وفي هذا السياق يجوز للدول الأطراف أن تعتبر الفساد عاملاً ذا أهمية في إتخاذ إجراءات قانونية للإلغاء أو فسخ عقد أو سحب إمتياز أو غير ذلك من الصكوك المماثلة أو اتخاذ أي إجراء آخر).

ومن الجدير بالذكر أن هذه الإجراءات غير الجزائية المنصوص عليها في المادة (34) من الإتفاقية غير محددة على سبيل الحصر، حيث أورد النص صوراً لها ثم أعقب ذلك بعبارة (أو أي إجراء آخر)).

وهي تفترض حال تطبيقها توافر الأسباب القانونية الموجبة لها مثل إبطال أو فسخ العقود القانونية وتبقى إمكانية تطبيق مثل هذه الجزاءات منوط في ظل الإتفاقية بأمرين:

أولهما: عدم المساس بحقوق الغير حسني النية التي تكون قد اكتسبت مثلاً وفقاً لأحد العقود وهذا مبدأ عام سبق الإشارة إليه في مواضع أخرى من الاتفاقية كما في حالة المصادرة (الفقرة (9) من المادة (31) من الإتفاقية).

وثانيهما: مراعاة المبادئ الأساسية للقانون الداخلي للدولة حيث من المتصور أن تختلف النظم التشريعية من دولة لأخرى في هذا الشأن.

وقد اعتمد المشرع العراقي الجزاءات المدنية لمواجهة ظاهرة الفساد لاسيما في القوانين الخاصة منه , فقد نصت الفقرة الرابعة من المادة (62) من قانون البنك المركزي العراقي لسنة 2004 على (لا تحول العقوبات الإدارية المنصوص عليها في هذه المادة والتي يفرضها البنك المركزي العراقي من اتخاذ أي اجراءات مدنية او جنائية لمحاسبة هذا الشخص تقضي بها احكام أي قانون اخر) . وكذلك ما نصت عليه ايضا الفقرة (5) من المادة (56) من قانون المصارف العراقي لسنة 2004 واذ تنص على (لا يمنع فرض البنك المركزي العراقي أي من الاجراءات او العقوبات الادارية المنصوص عليها في هذه المادة قيام مساءلة مدنية او جزائية لاحكام أي قانون اخر).

الخاتمة

1- يتضح من مجمل ما تم بحثه لموضوع النموذج القانوني لجرائم الفساد , إن المشرع العراقي فيما يتعلق بجرائم الفساد قد جاء من حيث المبدأ متوائما مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 سواء كان ذلك على صعيد القوانين العامة أو القوانين الخاصة ولم يبتعد عن أحكام الاتفاقية إلا على سبيل الاستثناء.فمن خلال دراستنا لإحكام هذه الاتفاقية وتحليل نصوصها ومقارنتها مع التشريع العراقي وجدنا أن هناك من الأحكام ما يجب أنتتضمنه التشريعات العراقية لاسيما وان العراق قد أصبح عضو في هذه الاتفاقية . عليه فبناء على الدراسة المتقدمة وما وصلت إليه من نتائج نتقدم بالتوصيات التالية:- .

2- تقنين نصوص خاصة بتجريم أو تشديد العقوبات بشان جرائم الرشوة المقدمة من الكيانات التي تمثل أشخاص معنوية التي لها نفوذ أو اثر فاعل في الفساد الإداري أو المالي تتميز عن تلك النصوص التي عالجت أحكام الرشوة وفقا للمبادئ العامة في قانون العقوبات

3- تشريع قوانين خاصة بمساءلة الموظفين الدوليين الذين يعملون في المنظمات أو إلهيات الدولية أو الإقليمية والتي لها مقرات داخل العراق .

4- تقنين نصوص خاصة باستغلال النفوذ أو الاتجار بالنفوذ وذلك لما يمثله من خطر جسيم ذات اثر على البنى التحتية الاقتصادية في العراق الذي يشهد تطورا ملحوظا في الآونة الأخيرة

5- تشريع قوانين خاصة بالكسب غير المشروع تتضمن عقوبات صارمة تردع الأشخاص أو الموظفين الذين يلجؤا إلى استغلال الوظيفة وجعلها الوسيلة غير المشروعة للتربح المادي

6- تشريع قانون خاص بمفوضية النزاهة وذلك لما يعتري هذا القانون من أخطاء قانونية ولغوية فضلا عما جاء به من هيكلية والاختصاصات لا تتفق مع الإستراتيجية الواجب إتباعها في مكافحة الفساد في العراق

7- تنمية العلاقات من المنظمات الدولية ذات العلاقة بمكافحة الفساد وترسيخ الشفافية وغسيل الأموال وخاصة منظمة الشفافية الدولية والمشاركة في جهود البنك الدولي في مجال مكافحة الفساد .

8- تنمية قدرات ومهارات الموظفين العموميين العلمية والإدارية والفنية .

جريمة الاستيلاء على الاموال

تعد جريمة الاستيلاء على الاموال احدى الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة ، و مرتكبها عادة هو الموظف او المكلف بخدمة عامة حيث جانب بسلوكه واجبه الوطني والنزاهة المتطلبة فيه بأستيلائه على الاموال سواء أكانت عائدة للدولة ام لغيرها .

واذا كان المشرع العراقي قد عالج سلوك الموظف بأستيلائه على الاموال عامة او خاصة وجرمه وفقاً للمادة (316) عقوبات الا ان بعض الموظفين والمكلفين بخدمة عامة يتعمد ارتكاب هذه الجريمة وغيرها من الجرائم المخلة بالوظيفة مما يعد مؤشراً خطيراً يحتاج الى البحث في هذه الجريمة لما لها من اثار سلبية على انتهاك هذه الاموال وتخريب أسس التنظيم الاداري للدولة .

ولأهمية هذا الموضوع وخطورته حاولت الخوض في جوانب مهمة منه كدراسة قانونية مقارنة بين القانونين العراقي والمصري قدر الامكان . ولبيان ماتقدم فقد أرتأيت تقسيم البحث الى فصلين :

خصصت الفصل الاول لدراسة ماهية جريمة الاستيلاء على الاموال وسأتناول فيه التدرج التشريعي لتجريم الاستيلاء على الاموال والتعريف بالجريمة وذلك في مبحثين .

أما الفصل الثاني فقد خصصته لدراسة الاحكام المنظمة لجريمة الاستيلاء على الاموال من خلال البحث في اركان الجريمة والاثار المترتبة عليها وذلك في مبحثين متتابعين ....

وسأنهي البحث بخاتمة تتضمن عرضاً لأهم الامور التي تناولتها بالبحث كذلك بيان أهم النتائج التي سأتوصل اليها ومقترحاتي بصدد الموضوع .

الفصل الاول

ماهية جريمة الاستيلاء على الاموال

يقتضي بيان ماهية جريمة الاستيلاء على الاموال تناول نظرة في التدرج التشريعي لتجريم الاستيلاء على الأموال والتعريف بالجريمة وذلك في مبحثين متتابعين .

المبحث الاول

نظرة في التدرج التشريعي لجريمة الاستيلاء على الاموال

سأتناول تحت هذا العنوان تجريم الاستيلاء على الاموال في كل من التشريعات القديمة والشريعة الاسلامية والتشريعات العراقية الحديثة وذلك في ثلاثة مطالب متتالية .....

المطلب الاول

في التشريعات القديمة

1- في بلاد وادي الرافدين

تعد القوانين في العراق القديم والتي تم الكشف عنها وكذلك المراسيم الملكية والرسائل المتبادلة بين الملوك والاحكام الصادرة والسوابق القضائية من مصادرالقانون [1] . فالتشريعات العراقية القديمة كانت تميز بين مفهوم الاموال العامة والاموال الخاصة ، حيث كانت تعد الاموال العامة من الاموال التي لايجوز التصرف بها ، والتي تمثل اموال الالهة او المعبد او الملك [2] وقد عثر من خلال التنقيبات على احكام في قضايا تخص استغلال الوظيفة والجرائم التي تتعرض لها الاموال العامة من قبل الموظفين [3] .

ولقد مارس الملك في عهد السلالة البابلية الاولى [4] القضاء بنفسه او عن طريق قضاة يمثلونه كان يطلق عليهم قضاة الملك . وتشير الوثائق بأن بعض الجرائم كانت تنظر من قبل المحكمة الملكية ومن بينها جريمة قبول الرشوة وجريمةاستغلال المنصب الرسمي .

وقد نظم المشرع حمورابي [5] القضاء والوظائف العامة وبين العقوبات الواجب ايقاعها على الموظفين الذين يرتكبون جرائم الرشوة واختلاس الاموال العامة وكانت العقوبات التي تفرض على الموظفين في مثل هذه الاحوال هي الغرامة والعزل من الوظيفة والتي تتم علنا ، كما كانت تفرض عقوبة الاعدام احيانا .

ان قانون حمورابي ساوى بين الموظف وغيره في حالة الاستيلاء على الاموال العامة ، فقد بينت المادتان [6] السادسة والثامنة العقوبات التي يتم ايقاعها في مثل هذه الحالات ،

حيث حددت المادة السادسة عقوبة الموت على من يستولي على هذه الاموال وعاقبت ايضاً من يتقبل هذه الاموال بنفس العقوبة فقد نصت على انه : ((اذا سرق سيد ثروة تعود للآلهة او القصر فأنه يعدم كذلك يعدم من يتقبل المسروقات منه)) .

ونصت المادة الثامنة على انه :((اذا سرق سيد ثوراً او شاة او بعيراً او حماراً او خنزيراً او قارباً ، فأذا كان يعود للآلهة او القصر فعليه ان يعطي ثلاثين مثلاً اما اذا كان يعود الى مسكين عليه ان يدفع عشرة امثاله كاملة واذا كان السارق ليس لديه التعويض الكافي فانه يعدم .))

2- في القانون المصري القديم

كان القانون في العهد الفرعوني [7] يحظر الاعتداء على الاموال العامة المتمثلة بأموال المعابد اوالاماكن المقدسة او ممتلكات الالهة او الملك نفسه سواء ارتكبت من قبل موظف ام من شخص عادي ويعاقب بمثل هذه الحالات بعقوبة الاعدام .

ومن المحاكمات المهمة التي جرت لأحد مختلسي الاموال العامة [8] هي محاكمة ضابط يدعى " بلزيس " اذ أتهم بأختلاس بعضالذهب من قصر "ساردينال " وقد شكلت محكمة لأجل محاكمته ضمت احد قادة الحرس الملكي رئيساً للمحكمة ومن قائدين اخرين واحد مديري الاقاليم وضابط من البلاط من الدرجة الثانية وضابطين اخرين واسفرت محاكمته عن أصدار عقوبة الاعدام بحقه .

ان من اهم القوانين المصرية التي تناولت الاحكام المتعلقة بأختلاس الاموال العامة وتقرير العقوبات على مختلسيها هو قانون الملك "حورمحب" (1330) ق . م . حيث جاءت نصوصه للقضاء على الفساد وعلى الجرائم المرتكبة على الاموال العامة .

وخلاصة القول ان القوانين المصرية القديمة تضمنت احكاماً تخص جرائم الاستيلاء على الاموال وقررت عقوبات على مرتكبيها تختلف بأختلاف عائدية الاموال محل الجريمة ، فاذا كان المال يعد من الاموال العائدة للأفراد تكون العقوبة الزام الفاعل برد ضعف المال او اكثر من قيمة المال المستولى عليه ، اما اذا كان

المال يعد من الاموال العامة تتراوح العقوبة عندها بين الاعدام او قطع انف الفاعل ونفيه من البلاد.

3- في القانون الروماني القديم [9]

تقسم الجرائم في القانون الروماني الى نوعين ، جرائم عامة واخرى خاصة وان اغلب الجرائم هي من الجرائم الخاصة ولاتعد جرائم عامة الا تلك التي تتسم بطابع الخطورة حين تمس نظام الدولة او تستوجب سخط الالهة .

وكانت معظم العقوبات التي تفرض بحق مرتكبي تلك الجرائم هي الاعدام والنفي والجلد وقد تفرض احياناً عقوبات مالية كالغرامة .

وفي اواخر العهد الجمهوري حوالي (89 ق . م) صدر قانون سمي "قانون جوليا" ورد فيه ذكرلجرائم الاستيلاء على الاموال العامة وكان الغرض منه معاقبة الذين يسرقون الاموال العامة ويسمح القانون بملاحقة ورثة السارق ، ويعاقب ايضاً على سرقة الاموال المقدسة .

وجاء في مدونة جوستنيان بان شريعة جوليا تقضي بمعاقبة الامناء على اموال الدولة او الاشياء المقدسة والدينية اذا اختلسوا شيئاً منها فالرؤساء المكلفون بإدارة أموال الدولة والذين يختلسون شيئاً منهابحكم مناصبهم يعاقبون بعقوبة الاعدام مع شركائهم ومن يخفي المال المختلس . اما الاشخاص من غير الرؤساء فيعاقبون بالنفي .

المطلب الثاني
في الشريعة الاسلامية

حرصت الشريعة الاسلامية الغراء على حماية الاموال سواء أكانت عامة ام خاصة وجاء في القران الكريم قوله تعالى " ولاتأكلوا اموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها الى الحكام لتأكلوا فريقاً من اموال الناس بالاثم وانتم تعلمون [10] " صدق الله العظيم .

يتحقق الاعتداء على الاموال عامة او خاصة بأرتكاب جريمة السرقة حيث ان جريمة السرقة المعاقب عليها بالقطع يجب ان يتوافر فيها موجبات الحد[11] والا فإن فاعلها يعاقب بالتعزير .

حكم سرقة المال العام [12] .

حكمها حكم المال المشترك [13] عن ابي حنيفة والشافعي واحمد والشيعة الزيدية لان للسارق حقاً في هذا المال وقيام هذا الحق يعد شبهة تدرأ الحد

اما مالك فإنه يرى بقطع السارق .

ويرى الظاهريون كذلك بالشروط التي يشترطونها في المال المشترك .

ويرى الشافعية وجوب القطع في سرقة المال العام اذا خصص لطائفة لايدخل فيها السارق، كأن خصص المال للفقراء، فالقطع واجب اذا لم يكن له حق في المال .

اما الحنابلة فيرون القطع في مال المغنم بعد اخراج الخمس فاذا سرق قبل اخراجه فلا قطع عليه .

المطلب الثالث

في التشريعات العراقية الحديثة

أورد بعض النصوص العقابية في عدد من القوانين العادية او الخاصة وكما يلي :

1- قانون العقوبات البغدادي

من خلال مراجعة نصوص هذا القانون فقد ورد الاختلاس في القسم الثاني منه تحت عنوان (في الاختلاس) ونص عليه في مادتين وهما : المادة (98) التي تتعلق باختلاس الاموال الاميرية بواسطة الامناء من مأموري التحصيل او المندوبين له او الامناء على الودائع او المكلفين بتقديم حساب عما في ذمتهم للحكومة عند اختلاس او اخفاء شيء من الاموال الاميرية او الخصوصية التي في عهدتهم او من الاوراق الجارية مجرى النقود او غيرها من الاوراق والسندات والشهادات والعقود ، او اختلس أحدهم شيئا من الامتعة المسلمة اليه بسبب وظيفته يحكم عليه – فضلا عن رد مااختلسه – بالحبس مدة لاتزيد عن سبع سنين او بالغرامة او بكلتا العقوبتين .

اما المادة من (103) من قانون العقوبات البغدادي فقد نصت على جريمةاختلاس الموظف العمومي اموالا اميرية . فقد حددت عقوبة الحبس مدة لاتزيد على سبع سنوات او بالغرامة او بهما لكل موظف عمومي ادخل في ذمته بأي كيفية كانت نقوداً للحكومة او سهل لغيره ارتكاب جريمة من هذا القبيل .

ومما تقدم يتبين ان هذا القانون اقتصر على النص في قسمه الثاني على الاختلاس . حيث نص في المادتين اعلاه على الاختلاس الواقع على الاموال الاميرية بواسطة الامناء والاختلاس الواقع على الاموال الاميرية من قبل الموظف العمومي .

2- في بعض القوانين الخاصة

أ – قانون العقوبات العسكري رقم (13) لسنة 1940 الملغى

حيث قرر بموجب الفقرة (1) من المادة (117) منهايقاع عقوبة الحبس مدة لاتزيد على سبع سنوات على كل من اختلس او سرق اية مادة او ارزاقا او نقودا خاصة بالخدمة العسكرية وكل من باع او اشترى او رهن او ارتهن او اخفى او حاز بسوء نية او اشترى اوقامبأي تصرف اخر غير مشروع في أي من المواد المذكورة مع علمه بعائديتها العسكرية وتشدد العقوبة فتكون الحبس مدة لاتزيد على عشر سنوات اذا ارتكبت هذه الجرائم في زمن النفير او الحركات الفعلية او الحرب .

ويستفاد من هذا النص ان المشرع اراد ضمان حماية المواد او الاموال التي تتسم بعائديتها العسكرية من خلال تجريم سرقتها او التصرف فيها بشكل غير مشروع مع علم الفاعل بذلك .

وقد ورد في المادة (63) من قانون العقوبات العسكري رقم (19) لسنة 2007 النافذ نفس الحكم مع تشديد العقوبة لمرتكب الافعال التي تمثل اعتداءا على المواد العسكرية وفرض عقوبة اصلية سالبة للحرية هي المعاقبة بالسجن مدة لاتزيد على عشر سنوات بدلاً من عقوبة الحبس مدة لاتزيد على سبع سنوات التي كان قد قررها القانون الملغى .

كما شددت العقوبة في حال ارتكبت الجريمة في زمن النفير او الحركات الفعلية او الحرب حيث تطبق عقوبة السجن مدة لاتزيد عن (15) خمسة عشر سنة في حين كان القانون الملغى يعاقببالحبس مدة لاتزيد على عشر سنوات .

المبحث الثاني

التعريف بجريمة الاستيلاء على الأموال

سأتناول تحت هذا العنوان تعريف جريمة الاستيلاء على الأموال ، الأساس القانوني لها وتمييزها عن جريمة الاختلاس وذلك في ثلاثة مطالب متتالية .....

المطلب الاول

التعريف بجريمة الاستيلاء على الأموال

تتعدد صور انتفاع الموظف من وظيفته ، فقد نص عليها قانون العقوبات العراقي تحت عنوان الاختلاس في المواد (315- 321) منه وهو بذلك قد خلط بين جريمة الاختلاس وجرائم اخرى تدخل في جرائم الانتفاع المادي من نفوذ الوظيفة ويتجسد فيها استغلال الموظف لنفوذه .

وتعد جريمة الاستيلاء على أموال الدولة او لغيرها إحدى صور جرائم الانتفاع المادي وقد نصت عليها المادة (316) من قانون العقوبات العراقي .

الاستيلاء لغة [14] ، استولى عليه استيلاء : أي غلبه وتمكن منه فاستولى على الغاية سيق اليها واستولى على الشيء أي صار في يده والاستيلاء على الامر بلوغ الغاية منه [15] .

اما فقها فقد تعددت التعريفات التي اوردها الفقه بشان الاستيلاء حيث بين جانب من الفقه بان الاستيلاء يتحقق بانتزاع المال خلسة او عنوة او بطريق الحيلة [16] وجانب اخر بين بان الاستيلاء هو كل اعتداء على ملكية الدولة بأية وسيلة من شأنها تحقيق هذا الاعتداء [17] وعرفه اخرون بانه كل نشاط يصدر من الشخص يؤدي الى ادخال المال في حيازتهويستوي ان تكون الحيازة بعد ذلك كاملة او ناقصة .[18] وعرف ايضا بانه كل فعل [19] يرتكبه الموظف او المكلف بخدمة عامة والمتمثل في الاعتداء على اموال الدولة او الجهات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب وعلى اموال الافراد الموجودة تحت يده ، سواء اكان ذلك خلسة او تهديدا او احتيالا او بأي وسيلة اخرى استغلالاً للوظيفة .

مما تقدم ومن خلال ايراد المعنى اللغوي للأستيلاء ، فقد تبين لنا ان الاستيلاء يعني بلوغ الغاية من الامر بصيرورة الشيء في يد الشخص وبذلك فان الاستيلاء له معنى واسع لغة حتى ان الاختلاس يمكن ان يدخل في نطاقه لذا كان

من الاجدر ان يعنون المشرع العراقي الفصل الثاني بجرائم الاستيلاء على الاموال ويدخل الاختلاس الوارد في (المادة 315) عقوبات من ضمنها .

أما الفقه فقد قدم عدة تعريفات تباينت في وصفها للأستيلاء على الاموال. فمنها منأتجه الى بيان طرق الاستيلاء لتحقيق انتزاع المال واخرى اهتمت ببيان وصف الاستيلاء باعتباره اعتداءا على الاموال العامة باي وسيلة كانت لتحقيق الاعتداء وهناك تعريف اخر عرف الاستيلاء بأنه نشاط يرتكبه شخص لم يحدد من هو لغرض حيازة الاموال حيازة كاملة كانت او ناقصة . واني ارى ان ماجاء بالتعريف الاخير[20] جاء اكثر شمولاً من بين تلك التعاريف ، حيث بين بان الاستيلاء هو كل فعل يرتكب من قبل شخص محدد وهو الموظف او المكلف بخدمة عامة ، ثم حدد الاموال التي يقع عليها الاعتداء بأن تكون أموالاً عامة او خاصة ، ثم تطرق الى طرق الاستيلاء حيث تتم خلسة او عنوة او بالتهديد او الاحتيال او أي وسيلة اخرى وذلك عن طريق استغلال الوظيفة

ويمكن تحديد اهم خصائص هذه الجريمة بالاتي :

ان جريمة الاستيلاء على الاموال تعد احدى صور جرائم الانتفاع المادى من الوظيفة العامة التي نص عليها قانون العقوبات العراقي في المواد (315 – 321) إذ خص جريمة الاستيلاء بالمادة (316) عقوبات .

كما ان جريمة الاستيلاء ترتكب بواسطة موظف او مكلف بخدمة عامة عن طريق استغلال نفوذ وظيفته لتحقيق منافع خاصة تعد اخلالاً بواجبات الوظيفة .

ويتطلب لثبوت جريمة الاستيلاء على المال توافر العمد لدى مرتكبها بأتيانه فعل من شانه الاستيلاء على مال او متاع او ورقة مثبتة لحق مملوكه للدولة او لاحدى المؤسسات والهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب او سهل ذلك لغيره.

فضلاً عما تقدم توصف جريمة الاستيلاء بانها ذات خطورة وتعد من الجنايات .

العلة التشريعية لتجريم جريمة الاستيلاء على الاموال

تبدو علة التجريم من خلال استغلال الجاني لوظيفته لغرض الاستيلاء بغير حق على اموال الدولة او المؤسسات او الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ، فضلاً عن الاستيلاء على اموال الافراد ، او مساعدة الغير للأستيلاء عليها .

عليه فان هذا الفعل يمثل اخلالاً خطيراً بالثقة التي اولتها الدولة بالموظف كما انه يكشف عن نزعة شريرة تستهدف تمكين الغير من الاستيلاء على هذه الاموال في الوقت الذي يجب ان يقوم اصلاً برد أي اعتداء من قبل الغير عليها[21] .

المطلب الثاني

التمييز بين جريمة الاستيلاء على الاموال وجريمة الاختلاس

1. جريمة الاختلاس وجريمة الاستيلاء على الاموال

تتميز فكرة الاختلاس بمعناها العام ، باستيلاء الجاني على مال مملوك للغير بهدف تملكه سواء كان المال عائداً للدولة او الى احدى المؤسسات او الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ام كان عائداً للأفراد وسواء اختلس من موظف او من في حكمه ، ام حصل في نطاق المعاملات بين الافراد.

إن الاختلاس يقوم على عنصرين [22] هما : العنصر المادي والعنصر النفسي بمعنى ان تقوم فكرة الاختلاس على وجود هذين العنصرين فهما يمثلان كل فعل مادي يباشر صورته واشكاله باستهداف الاستيلاء على المال بنية تملكه وهذا يشمل الجرائم التي يرتكبها الموظف او المكلف بخدمة عامة باختلاس الاموال الموجودة تحت حيازته او التي يستولي عليها بحكم وظيفته او بسببها او استغلاله لها .

ويمكن بيان اوجه الشبه والاختلاف بين النوعين :-

اوجه الشبه :-

تتشابه جريمة الاستيلاء على الاموال وفقاً للمادة (316) عقوبات مع جريمة الاختلاس المنصوص عليها في المادة (315) عقوبات من عدة وجوه ... حيث تتطلب الجريمتان بان يكون الفاعل فيهما موظفا او مكلفا بخدمة عامة وان يكون واجبه المحافظة على نزاهة الوظيفة الا انه اساء اليها بفعله .

عليه فان كلاً منهما يعد صورة من صور جرائم الانتفاع المادي وردا تحت عنوان الاختلاس وهما من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة .

كما انهما اذا ماثبتتا تعدان من الجرائم العمدية وتحتاجان الى توافر العلم والارادة لثبوت القصد الجرمي فيهما وتعدان من الجنايات .

اوجة الاختلاف :-

وعلى الرغم من وجود اوجه الشبه بين الجريمتين، الا ان جريمة الاختلاس تتطلب ان يكون المال الذي اختلسه الجاني او اخفاه موجود بين يديه بسبب وظيفته

. حيث نصت المادة (315) عقوبات " يعاقب بالسجن كل موظف او مكلف بخدمة عامة اختلس او اخفى مالاً او متاعاً او ورقة مثبتة لحق او غير ذلك مما وجد في حيازته " .

اما في جريمة الاستيلاء على الاموالفلايشترط ان يكون محلها مالاً موجودا في حيازة الجاني بسبب وظيفته سواء اكان هذا المال عائداً الى الدولة ام لغيرها .

الفصل الثاني

الاحكام المنظمة لجريمة الاستيلاء على الاموال

لبيان احكام جريمة الاستيلاء على الاموال يتطلب ذلك البحث في أركان الجريمة والآثار المترتبة عليها وذلك في مبحثين متتاليين .....

المبحث الاول

اركان جريمة الاستيلاء على الاموال

يتطلب لثبوت جريمة الاستيلاء على الاموال تحقق اركانها ولهذه الجريمة ركن خاص يتمثل في صفة الجاني وركن مادي وركن معنوي وهذا مانبحثه في ثلاثة مطالب تباعاً .....

المطلب الاول

الركن الخاص

يتطلب لقيام هذه الجريمة تحقق ركن خاص يتمثل بصفة الجاني وهو ان يكون موظفاً او مكلفا بخدمة عامة أتناوله فيما ياتي :-

1. في القانون المصري

الموظف على حسب الفقرة الاخيرة من المادة (1) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (47) لسنة 1978 : كل من يعين في احدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة من الوحدات التي يخضع العاملون فيها لأحكامه ، وهم العاملون في وزارات الحكومة ومصالحها بموازنة في الاخيرة التي لها موازنة خاصة بها او في وحدات الحكم المحلي وكذلك العاملين في الهيئات العامة فيها لم تنص عليها اللوائح الخاصة بهم [1] . وقد حددت المادة (119) مكررعقوبات مصري الاشخاص الذين يعدون موظفين عموميين ، حيث بينت يقصد بالموظف العام :

- القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون في الدولة ووحدات الادارة المحلية .
- رؤساء واعضاء المجالس البلدية والوحدات والتنظيمات الشعبية وغيرها ممن لهم صفة عامة سواء أكانوا منتخبين ام معينيين .
- افراد القوات المسلحة .
- كل من فوضته احدى السلطات العامة القيام بعمل معين وذلك في حدود العمل المفوض فيه .

- رؤساء واعضاء مجالس الادارة والمديرون وسائر العاملين في الجهات التي تعد اموالها اموالاً عامة طبقاً للمادة السابقة .
- كل من يقوم بأداء عمل يتصل بالخدمة العامة بناء على تكليف صادر اليه بمقتضى القوانين او النظم المقررة وذلك بالنسبة للعمل الذي يتم التكليف به .

وبهذا فقد انصب قصد المشرع على معاقبة جميع فئات العاملين في الحكومة التابعين لها فعلاً او الملحقين بها حكماً ايا كانت درجة الموظف او من في حكمه وايا كان نوع العمل المكلف به[2] .

2. في القانون العراقي

جريمة الاستيلاء على الاموال وفقاً للمادة (316) عقوبات لاتقع الا من موظف او مكلف بخدمة عامة .

والموظف طبقاً للمادة 2/19 عقوبات : هو كل موظف او مستخدم او عامل أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبة الرسمية والمصالح التابعة لها او الموضوعة تحت رقابتها ويشمل ذلك :

- رئيس مجلس الوزراء ونوابه .
- الوزراء .
- اعضاء المجالس النيابية والادارية والبلدية .
- المحكمين والخبراء ووكلاء الدائنيين والمصفين والحراس القضائيين .
- اعضاء مجالس الادارة ومديري ومستخدمي المؤسسات والشركات والجمعات والمنظمات والمنشأت التي تساهم الحكومة او احدى دوائرها الرسمية او شبه الرسمية في مالها بنصيب ، باية صفة كانت .
- وعلى العموم كل من يقدم خدمة عامة بأجر او بغير اجر .

وعرفت المادة (الثانية) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 الموظف " بانه كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة في الملاك الدائم " .

كما ان البند الثالث من المادة (1) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 عرفت الموظف بانه كل شخص عهدت اليه وظيفة داخله في ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة .

ومما تقدم فان الموظف بالمعنى اعلاه يعمل اساساً في اطار الوظيفة العامة .

فالوظيفة العامة كما بينتها المادة (3) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 . هي تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة .

كما نص القانون المذكور في المادة الرابعة من الفصل الثاني منه على واجبات محددة للموظف عليه الالتزام بها وحماية الوظيفة العامة منها :

البند سادساً/المحافظة على اموال الدولة التي تكون في حوزة الموظف او تحت تصرفه واستخدامها بصورة رسمية .

البند ثامناً/المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شانه المساس بالاحترام اللازم لها سواء اكان ذلك اثناء ادائه وظيفته ام خارج اوقات الدوام الرسمي .

البند ثاني عشر/القيام بواجبات الوظيفة حسبما تقرره القوانين والانظمة والتعليمات .

كما إن نموذج قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتسبي القطاع المختلط لسنة 2006 الصادرة بموجب التعليمات رقم (1) لسنة 2006 ، بينت الفقرة (2) منه على اداء الموظف واجبات الوظيفة بكل امانة وكفاءة واخلاص وحرص على المصلحة العامة .

اما الفقرة (3) منه فقد اكدت على اداء الموظف لواجبه الوظيفي بكل حيادية .

اما الفقرة (15) منه فقد تضمنت عدم اساءة استخدام الموظف السلطة الممنوحة له بموجب القانون وعدم تسخيرها من اجل الحصول على مكاسب شخصية او مالية او الاساءة لحقوق الاخرين والاضرار بهم او محاولة التسبب بها اثناء اداء العمل الوظيفي ويتحمل التبعات القانونية المترتبة عليها .

مما تقدم وبعد ان تعرفنا على مفهوم الموظف في القانونيين المصري والعراقي وبواجبات الموظف او المكلف بخدمة عامة في اطار الوظيفة العامة ،نجد انه :

- يشترط ان تكون صفة الموظف [3] قائمة وقت ارتكاب الجريمة واستمراره في بمباشرة اعمال وظيفته فعلا .
- واذا ماتوفرت صفة الجانيالوظيفية وقت ارتكاب الجريمة فلا تأثير لأنتهاء الخدمة او زوال الصفة على قيام الجريمة طالما كانت للجاني تلك الصفة وقت ارتكابها .

بمعنى يسأل الجاني عن جريمة الاستيلاء على الاموال وفقاً للمادة(316)عقوبات عراقي مادام كانت له صفتهالوظيفية او كان مكلفاً بخدمة عامة وقت أرتكاب الجريمة ولاتنتفي مسؤوليته بزوال هذه الصفة بعد ارتكابها .

وبالمقابل فان انتفاء صفة الجاني الوظيفية وقت ارتكاب الجريمة تنتفي معه جريمة الاستيلاء على الاموال وان كان ذلك لايمنع من قيام أركان جرائم اخرى كالسرقة أوالاحتيال .

المطلب الثاني

الركن المادي

الاستيلاء على الاموال

تتمثل ماديات هذه الجريمة بفعل الاستيلاء على الاموال الذي يتحقق من خلال الركن المادي بالاختلاس في جريمة السرقة كأن يقدم موظف مستنداً بمبلغ غير مستحق او بمبلغ يزيد عن المستحق له فعلاً ، ثم يستولي على المبلغ الوارد فيه (4) .

عناصر الاستيلاء على الاموال

نصت المادة (316) عقوبات " يعاقب بالسجن كل موظف او مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فأستولى بغير حق على مال او متاع او ورقة مثبتة لحق او غير ذلك مملوك للدولة او لأحدى المؤسسات او الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ما او سهل ذلك لغيره ...."

من خلال النص المتقدم يمكن بيان عناصر الاستيلاء بأنها تتمثل في:-

1. فعل الاستيلاء .
2. محل الاستيلاء .

1. فعل الاستيلاء

يقوم الموظف او المكلف بخدمة عامة بأتيان فعل من شأنه حيازة المال بنية تملكه ولا يبغي الانتفاع به وحسب .

ويتجسد الاختلاف بين القانون العراقي عن القانون المصري اذ ان الاخير عد الفعل غير المقترن بنية التملك جريمة نص عليها في الفقرة الثانية من المادة (113) عقوبات وموضوعها جرائم اختلاس الاموال الاميرية والغدر .

علماً ان قانون العقوبات العراقي جرم بموجب المادة (335) منه هذا الفعل الا انه لم ينظمه في باب الاختلاس عندما نص : " يعاقب كل موظف او مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فأستولى بغير حق على مال او متاع او ورقة مثبتة لحق او غير ذلك مما وجد بحيازته بسبب وظيفته او سهل ذلك لغيره ولم يكن ذلك بنية التملك " .

ولم يتطلب قانون العقوبات العراقي لارتكاب هذه الجريمة استناداً الى المادة (316) منه ان يكون المال في حيازة الموظف المكلف بخدمة عامة اساساً وبهذا يتجسد الاختلاف بين هذه الجريمة و الجريمة المنصوص عليها في المادة (315) عقوبات والتي تتطلب لقيامها ان يكون المال تحت حيازة الموظف او المكلف بخدمة عامة اساساً عندما نصت " يعاقب بالسجن كل موظف او مكلف بخدمة عامة اختلس او أخفى مالاً او متاعاً او ورقة مثبتة لحق او غير ذلك مما وجد في حيازته ... " .

موقف القضاء العراقي :

من خلال الاطلاع ودراسة قرارات المحاكم العراقية نسجل ان بعضها لاتقيم حدوداً فاصلة بين جريمتي الاستيلاء وفقاً للمادة (316) عقوبات والاختلاس وفقاً للمادة (315) عقوبات من ذلك :

أصدرت محكمة جنايات الرصافة /هـ2حكماً غيابياً بحق السائق (أ، ح) الذي يعمل في المعهد القضائي واستولى على السيارة التي بعهدته بالسجن مدة (6) ست سنوات وفقاً لأحكام المادة (316) عقوبات [5]

ونرى بان تكييفها يتفق مع حكم المادة [6](315) عقوبات وليس (316) عقوبات وذلك لان المال (السيارة) كان في حيازة الجاني .

وبنفسالمعنى فقد بينت محكمة التمييز في قرارها بان محكمة الجنايات قد أخطأت في التكييف القانوني للجريمة ووصفها وفقاً للمادة (316) عقوبات رغم أن الثابت من فعل المتهم أنه يشكل جريمة تنطبق واحكام المادة (315) عقوبات لكون المبلغ المختلس كان مودعاً لديه[7].

تسهيل الاستيلاء للغير

وقد يكون للموظف او المكلف بخدمة عامة دور في تسهيل استيلاء الغيرعلى المال . ويقصد بذلك كل فعل من شأنه ان يمكن الموظف شخصاً اخراً من وضع يده على المال المراد الاستيلاء عليه [8].عندها يتعين تطبيق نصوص جريمة السرقة او

جريمة الاحتيال في مثل هذه الحالة ، ويكون الموظف شريكاً في الجريمة للشخص الذي سهل له الموظف الاستيلاء على مال يعود للدولة او لغيرها [9] .

واستناداً الى حكم المادة (316) عقوبات فان الموظف يعد فاعلاً اصلياً للجريمة سواء استولى على المال بنفسه ام سهل ذلك لغيره ولقد قضت محكمة التمييز [10] بانه " اذا كان المتهم يعمل سائقاً في المنشأة العامة للمنتوجات النفطية واتفق مع شخص اخر للقيام بسرقة القسائم الخاصة بتوزيع الغاز والنفط ، وهي قسائم رسمية ذات قيمة مالية ضبطت بحوزته وفي نفس السيارة الحكومية فان فعله يقع تحت حكم المادة (316) عقوبات الخاصة بالاختلاس .

طرق الاستيلاء

ان الاستيلاءالذي يقع من موظف او مكلف بخدمة عامة وفقاللمادة (316) عقوبات يمكن ان يرد بعدة طرق : فقد يقع الاستيلاء[11] بأخذ المال خلسة او عنوة وهو يمثل الركن المادي لجريمة السرقة وكما بينت سابقا . حيث ان الجاني يقوم بفعل من شأنه انهاء حيازة المال ويقرر لنفسه هذه الحيازة كأستغلال كاتب في احد المصارف انشغال محاسب المصرف فيستولي على مبلغ من النقود يحتفظ بها المحاسب بقاصته .

وقد يقع الاستيلاء عن طريق التهديد كأن يقوم احد ضباط الشرطة بتفتيش منزل شخص فيضبط لديه اسلحة مهربة ويهدده بتقديمها للجهات التحقيقية بإعتباره مرتكبا لجريمة حيازة اسلحة مهربة ، فيحمله تحت تأثير هذا التهديد اعطائه الاسلحة بدون ان ينظم محضرا رسميا بها وبالتالي يستحوذ عليها .

وقد يكون عن طريق استخدام طرق أحتيالية بغية خداع المجني عليه فيحمله على تسليم المال موضوع الجريمة .

- الشروع في جريمة الاستيلاء

قد يبذل الجاني النشاط لتحقيق غرضه ويتجه قصده الى ارتكاب الجريمة ومع ذلك قد لاتتحقق النتيجة الاجرامية أي تقف الجريمة عند حد الشروع .

ويعرف الشروع حسب نص المادة (30) من قانون العقوبات العراقي هو البدء بتنفيذ فعلا بقصد ارتكاب جناية او جنحة اذا اوقف او خاب اثره لاسباب لادخل لارادة الفاعل فيها .... ،

من التعريف المتقدم يمكن تحديد عناصر الشروع بما يأتي :

- البدء في تنفيذ فعل .
- بقصد ارتكاب جناية او جنحة .
- ان يوقف التنفيذ او يخيب اثره لاسباب لادخل لارادة الفاعل فيها .

عليه ففي جريمة الاستيلاء يعد الفاعل قد شرع بارتكاب الجريمة عند ارتكابه فعلاً سابقاً على تنفيذ الركن المادي المكون للجريمة ويؤدي اليه حالاً وهذا ماعبرت عنه محكمة النقض المصرية بقولها[12] " لما كان الثابت في الحكم ان الطاعن احضر الموتورات الثلاث الى جوار فتحة سور المصنع الذي يعمل فيه تمهيداً لاخراجها وخلف الفتحة وانه انتوى سرقتها بدلالة وعده لخفير المصنع بأعطائه جزءًا من ثمن بيعها وانقده جنيها على سبيل الرشوة لقاء معاونته في اتمام جريمته ، فانه بذلك قد دخل فعلاً في دور التنفيذ بخطوة من الخطوات المؤدية حالاً الى ارتكاب الجريمة وبالتالي فان مارتكبه سابقاً على ضبطه يعد شروعاً في جناية الاستيلاء على المال المملوك للدولة المسندة اليه ."

كذلك يعد الموظف او من في حكمه اذا ماتم ضبطه وهو ينتزع ابوابا او موادا موضوعه في حيطان العقار ، لغرض الاستيلاء عليها ، قد شرع بارتكاب الجريمة .

2. محل الاستيلاء

ويتمثل ذلك في المال الذي تقع عليه الجريمة . ولا فرق ان كان المال مملوكاً للدولة او لأحدى المؤسسات او الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب او مملوكاً لفرد عادي كما قضت بذلك المادة (316) من قانون العقوبات .

بينما المادة (113) من قانون العقوبات المصري أوجبت أن يكون المال الذي تقع عليه الجريمة أن يكون من الاموال العامة او لإحدى المؤسسات المبينة في المادة (119) عقوبات عليه فان الاموال المشمولة بهذه الجريمة :

- في القانون المصري :

أن يكون الاستيلاء قد وقع على مال يوجد تحت يد جهة من الجهات التي تعتبر الاموال المملوكة لها من الاموال العامة . ومتى كان المال موضوع الاستيلاء يعود للدولة او لجهة من تلك الجهات يعد مالاً عاماً فلا عبرة بنوعه فقد يكون ذا قيمة مالية كالنقود المعدنية او البنكنوت او الاوراق المالية وقد يكون ذا قيمة ادبية [13] .

وفي المحصلة ان المشرع المصري جعل الحماية قاصرة على الاموال العامة فحسب .

– في القانون العراقي :

كما بينت سابقاً ان محل جريمة الاستيلاء يتمثل في الاموال العامة وأموال الأفراد بمعنى ان المشرع العراقي وسع من نطاق الحماية بحيث شمل الاموال العامة و الخاصة معاً وبذلك كان موفقاً اكثر من المشرع المصري الذي قصر الحماية على الاموال العامة فقط . حيث نصت المادة (316) عقوبات عراقي " يعاقب كل موظف او مكلف بخدمة عامة .... ، فاستولى .... ، على مال او متاع او ورقة مثبتة لحق او غير ذلك مملوك للدولة او لأحدى المؤسسات او الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ... " .

وتكون العقوبة ..... ، اذا كان المال او المتاع او الورقة او غيره مملوكاً لغير من ذكر في الفقرة المتقدمة " .

ولتحديد مفهوم المال العام نصت المادة 1/71 من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 على أن :

" تعتبر اموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او للاشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون " .

ومن خلال البحث في احكام القانون المصري وجدت انه تبنى حكم المادة (119) السالفة الذكر تناول فيها مدلول المال العام ،و لم نجد له مثيلا في القانون العراقي ، لذا أدعو المشرع العراقي الى تبني نص قانوني لتحديد مدلول المال العام بغية ضمان الحماية القانونية له .

ومما تقدم وبعد ان بينت عناصر الاستيلاء من فعل ومحل ، أبين بأن الاستيلاء استناداً الى المادة (316) عقوبات هو الذي يقع من الموظف او المكلف بخدمة عامة استغلالاً للوظيفة . ويرى البعض [14] ان المشرع العراقي قصد من ايراد هذا النص لكي يخرج من حكمه الحالات التي يرتكب فيها الموظف جرائم الاعتداء على اموال الجهات التي اشار اليها النص والتي ليس لوظيفة الجاني شأن في ارتكابها . اذ ان هذه الجريمة تمثل صورة يستغل فيها الموظف وظيفته ومن ثم يستولي على المال بسببها .

ان صفة الموظف مقرونة باستغلال الوظيفة هي التي تميز هذه الجريمة .

المطلب الثاني

الركن المعنوي

تعد جريمة الاستيلاء على مال للدولة او لغيرها من الجرائم العمدية واستناداً الى المادة (34) من قانون العقوبات العراقي لاتكون الجريمة عمدية الا اذا توفر القصد الجرمي لدى فاعلها .

وقد عرفت المادة (33) عقوبات القصد الجرمي بأنه " هو توجيه الفاعل ارادته الى ارتكاب الفعل المكون للجريمة هادفا الى نتيجة الجريمة التي وقعت اواي نتيجة جرمية اخرى "

ويرى البعض [15] ان القصد الجنائي لجريمة الاستيلاء يتمثل بصورتين :

القصد العام والقصد الخاص ويتمثل القصد العام بأتجاه ارادة الفاعل الى الاستيلاء على المال او تمليكه للغير مع علمه بانه مملوك للدولة او احدى الهيئات او المؤسسات التي تسهم الدولة في مالها . كذلك تقوم اذا ما انصب الاستيلاء على اموال تعود لفرد او لمشروع خاص

اما القصد الخاص فانه يتحقق بأنصراف نية الفاعل الى الاستيلاء على المال او لتسهيل ذلك للغير وذلك بدون وجه حق .

ويتطلب لثبوت الجريمة طبقاً للمادة (316) عقوبات توافر القصد الجرمي لدى مرتكبها .

ويتوافر هذا القصد بأرادة الجاني وعلمه بمعنى أن تنصرف ارادة الموظف او المكلف بخدمة عامة وقت الاستيلاء على المال (مال الدولة أوغيرها) الى تملكه وحرمان صاحبه منه او الى تسهيل الاستيلاء عليه لشخص اخر مع علمه بان المال محل الاستيلاء مملوكاً للدولة او لأحدى المؤسسات او الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب او لفرد من الافراد . ومتى ماوجد القصد الجنائي بعنصريه فلا تاثير للباعث [16] بعد ذلك على قيام الجريمة ويمكن ان يدخل ذلك في تقدير العقوبة .

وينتفي القصد الجرمي بانتفاء القصد وذلك عندما يكون الجاني حسن النية كأن يعتقد وقت استيلائه على المال ان له حقاً فيه ومثال ذلك ان يقدم الموظف مستنداً بمبالغ يعتقد خطأ انه يستحقها[17] .

المبحث الثاني

الآثار المترتبة على ثبوت جريمة الاستيلاء

وتتمثل في العقوبات المفروضة على مرتكب الجريمة وتكون اساسية وغير اساسية فضلا عن الحكم برد الاموال المستولى عليها .

المطلب الاول

العقوبات الاساسية

1. العقوبات الاساسية

تعرف بانها الجزاء الاساس الذي يقدره المشرع للجريمة ويجب على القاضي الحكم به عند ثبوت ادانة المتهم ، ولايمكن تنفيذها على المحكوم عليه الا اذا نص عليها القاضي صراحة في الحكم[18] .

والعقوبة الاصلية على عدة انواع ، فهي اما بدنية او ماسة بالحرية او مالية .

والعقوبة التي تطبق بحق مرتكب جريمة الاستيلاء هي عقوبة السجن وهي بذلك من العقوبات الاساسية الماسة بالحرية .

عقوبة السجن بصورة عامة : نصت عليها المادة (85) عقوبات وهي عبارة عن سلب حرية المحكوم والزامه باعمال خلال المدة التي يحددها الحكم كما نصت غالبية القوانين على عقوبة السجن وهوعلى نوعين : سجن مؤبد وسجن مؤقت .

كما نصت عليها المادة السابعة والثمانين من قانون العقوبات العراقي بأن السجن " هو ايداع المحكوم عليه في احد اقسام الاصلاح الاجتماعي المخصصة قانونا لهذا الغرض . مدته عشرون سنة ان كان مؤبداً او المدة المبينة ان كان مؤقتاً ".

ومدة السجن المؤقت اكثر من خمس سنوات الى خمسة عشر سنة مالم ينص القانون على خلاف ذلك ..... ،

وبناءاً على ماتقدم فان السجن عموماً عقوبة مقررة للجنايات العادية والسياسية غايتها سلب حرية المحكوم عليه مع الزامه باداء الاعمال المقررة في اقسام الاصلاح الاجتماعي طيلة مدة الحكم . والعمل بهذه العقوبة لاينطوي على إيلام المحكوم عليه ، وانما تأهيله وتعويده على كسب شريف ولتمكينه من سد احتياجاته ومساعدة اسرته خارج السجن ثم تعليمه مهنة ان كان بغير عمل ولايعرف حرفة معينة وذلك كله من ضرورات الوقاية من العود الى الجريمة .

والاستيلاء وفقاً للمادة (316) عقوبات يعد من الجنايات عقوبته السجن الا ان مدته تختلف بحسب ما اذا كان محل الاستيلاء مالاً مملوكاً للدولة او لأحدى المؤسسات او الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب فأذا كان المال مملوكاً للدولة تكون العقوبة السجن وقد ورد لفظه مطلقاً وقد نصت المادة (87) عقوبات ... ، واذا احل القانون لفظ السجن عد ذلك سجناً مؤقتاً .... ،

والسجن المؤقت حسب نص المادة لايزيد عن خمس عشرة سنة مالم ينص القانون على خلاف ذلك .

أما المال المملوك لغير الجهات المذكورة في الفقرة الاولى من المادة (316) عقوبات تكون العقوبة السجن مدة لاتزيد على عشر سنين.

تخفيف العقوبة: اذا كان موضوع الجريمة ضئيلاً أجاز المشرع للمحكمة استناداً للمادة (317) عقوبات ان يحكم على الجاني بالحبس بدلاً من العقوبة المقررة في المادة (316) عقوبات وذلك في حالة ان تقل قيمة المال محل الاستيلاء عن خمسة دنانير .

ومع ذلك فأن المشرع العراقي لم يجعل امر التخفيف وجوبياً بل جعله جوازياً بحيث تترك فيه للمحكمة المختصة حرية تقدير العقاب حسب ظروف كل دعوى .

وان امر التخفيف يسري على العقوبات الاصلية فقط ولا علاقة له بالعقوبة التبعية المفروضة (العزل) كما سنبين لاحقاً .

المطلب الثاني

العقوبات غير الاساسية

وهي تمثل عقوبات يمكن ان تضاف الى العقوبات الاساسية في حالة عدم كفاية الاخيرة وتشمل العقوبات التبعية والتكميلية وتكون اما عقوبات مقيدة للحرية او مقيدة للحقوق او عقوبات مالية .

ومن العقوبات غير الاساسية التي تفرض طبقا للمادة (316) عقوبات هي العقوبات المقيدة للحقوق وتشمل :

1- عقوبات الحرمان: هي عقوبات تقع في دائرة العقوبات غير الاساسية المقيدة للحقوق وتهدف بصورة عامة الى التضييق من نشاط المحكوم عليه في المجتمع مما يحول بينه وبين استغلال امكانياته فيقلل بذلك ما قد يجنيه من كسب مادي او معنوي[19] .

وتتعدد عقوبات الحرمان لتتضمن الحرمان من الحقوق والمزايا والحرمان من الوظيفة والحجر القانوني . وتفرض هذه العقوبات بوصفها عقوبة تبعية او تكميلية الى جانب العقوبة الاصلية ا . وتشمل الاتي :

أ.الحرمان من الحقوق والمزايا : تسميها بعض القوانين الحرمان من الحقوق المدنية ، وتبرر بعدم جدارة المحكوم عليه للتمتع بهذه الحقوق خلال المدة التي يحددها الحكم الصادر بعقوبة سالبة للحرية اوبالاعدام كما ان هناك مانعاً يحول دون التمتع بممارستها هو وجود المحكوم عليه داخل المؤسسة العقابية لغرض تنفيذ العقوبة بحقه .

وتفرض عقوبة الحرمان من الحقوق والمزايا في القانون المصري[20] استناداً الى المادة الخامسة والعشرين منه فهي تلحق كل حكم بالسجن او بالاشغال الشاقة او بالاعدام في المدة بين صدور الحكم وتنفيذ العقوبة [21] .

ان الحقوق والمزايا المشمولة بالحرمان هي :-

- القبول في أي خدمة في الحكومة مباشرة او بصفة متعهد او ملتزم اياً كانت اهمية الخدمة .
- التحلي برتبة او نيشان .
- الشهادة امام المحكمة مدة العقوبة الا على سبيل الاستدلال .
- ادارة المحكوم عليه اشغاله باموله واملاكه طيلة مدة اعتقاله على ان يعين قيماً لهذه الادارة تقرره المحكمة .
- بقاء المحكوم عليه من يوم الحكم نهائياً عضواً في احد المجالس الحسبية او مجالس المديريات او المجالس البلدية او المحلية او أي لجنة عمومية .

الموقف في العراق

عد قانون العقوبات العراقي عقوبة الحرمان من الحقوق والمزايا تبعية احياناً وتكميلية احياناً اخرى .

– الحرمان من الحقوق والمزايا بوصفه عقوبة تبعية

تكون عقوبة تبعية للعقوبة الاصلية وذلك عندما تلحق هذه العقوبة المحكوم عليه وجوباً في مجال الجنايات وهي السجن المؤبد او المؤقت بحسب نص المادة (96) عقوبات .

اما الحقوق والمزايا التي يطالها الحرمان طبقاً للمادة اعلاه فتشمل :-

- الوظائف والخدمات التي كان يتولاها .
- ليس له ان يكون ناخباً او منتخباً في المجالس التمثيلية .
- ان لا يكون عضواً في المجالس الادارية او البلدية او في احدى الشركات او مديراً لها .
- ان لايكون وصيا او قيماً او وكيلاً او ان يكون مالكاً او ناشراً او رئيساً لتحرير أحدى الصحف .

وتكون مدة هذه العقوبة مؤقتة بمدة تنفيذها بمعنى ان المحكوم عليه يمكنه ممارسة حقوقه التي منع منها بعد انتهاء تنفيذ العقوبة المقررة بحقه .

2. الحرمان من الحقوق والمزايا بوصفها عقوبة تكميلية

يجيز القانون للمحكمة واستناداً الى المادة (100) عقوبات الحكم بها وذلك عند الحكم بالسجن المؤبد او المؤقت او بالحبس مدة تزيد على السنة ولها ان تقرر حرمان المحكوم عليه من حق او اكثر من الحقوق المنصوص عليها وهي :-

- تولي الوظائف العامة .
- ليس له حمل اوسمة وطنية او اجنبية .
- حمل السلاح .
- الحقوق والمزايا الواردة في المادة (96) عقوبات

أما مدة هذه العقوبة فقد حددتها المادة (100) عقوبات بان لاتزيد على السنتين وتبدأ بعد انتهاء تنفيذ العقوبة الاصلية او من تاريخ أنقضائها لأي سبب كان وقد يحصل ان تتداخل عقوبة الحرمان من الحقوق والمزايا المتماثلة أي قد تنزل بالمحكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية أكثر من عقوبة حرمان متماثلة .

فقد قرر المشرع استناداً الى المادة (100) عقوبات الاكتفاء بتنفيذ عقوبة الحرمان التي هي أطول مدة بعد أخلاء سبيل المحكوم عليه .

ب- الحرمان من الوظيفة العامة

- في القانون المصري

نص القانون المصري على عقوبة عزل الموظف ايضاً وسماها العزل من الوظائف الاميرية .

والعزل يرد تارة كعقوبة تكميلية وتارة اخرى كعقوبة تبعية .

- العزل بوصفه عقوبة تكميلية

ويكون عقوبة تكميلية [22] في حالة الحكم في بعض الجنايات والجنح

ففي بعض الجنايات واستناداً الى المادة (27) عقوبات يحصل ان المحكوم عليه قد يرتكب جنايات الرشوة واختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر والاكراه وسوءمعاملة الموظفين لأفراد الناس والتزوير وفيما بعد تقرر المحكمة توافر ظروف مخففة لمصلحته فيحكم عندها بالحبس فقط ثم بحكم العزل بوصفها عقوبة تكميلية .

ان السبب في تحديد الجنايات المذكورة هو صلتها الوثيقة بأعمال الوظيفة والتي تشكل أساءة للوظيفة وأستغلال الثقة المعهودة بالموظف العام مما يترتب على ذلك عدم جدارته بمركزه ويرد العزل كعقوبة تكميلية في الجنح ايضاً جوازاً او وجوباً .

العزل بوصفه عقوبة تبعية يكون في حالة الحكم بعقوبة جناية استناداً الى المادة (25) عقوبات .

وعن مدة العزل فانها تختلف بحسب نوع العقوبة فاذا كان العزل عقوبة تكميلية فهو مؤقت دائماً بمعنى اذا كان العزل عقوبة تكميلية في الجنايات والجنح يضع القانون طبقاً للمادة (1/26) عقوبات حداً ادنى هو سنة واحدة وحداً اعلى هو ست سنين .

أما اذا كان العزل عقوبة تبعية فيكون مؤبداً استناداً الى المادة (25) عقوبات .

الموقف في العراق

لقد أدخل القانون العراقي ايضاً هذه العقوبة في قائمة الحقوق والمزايا المشمولة بالحرمان استناداً الى المادتين (96 و100) عقوبات ، وهي الوظائف والخدمات العامة التي كان يتولاها الموظف المحكوم، بعدها من اثار الحرمان بوصفهما عقوبتين تبعية او تكميلية ويكون الحرمان مؤقتاً في الحالتين .

ومادام الامر كذلك فلابد من بيان امكانية عودة الموظف او المكلف بخدمة عامة بعد انقضاء مدة محكومية أحدهما :

من خلال البحث في هذا الموضوع ابين الرأيين التاليين :

الاول :- امكانية عودة الموظف او العامل الى الوظيفة بعد انقضاء مدة محكوميته . وقد كان لمجلس شورى الدولة [23] موقف بهذا الصدد فقد بين في احد قراراته بانه : " لايوجد مانع قانوني من اعادة تعيين العامل المحكوم بعد انقضاء مدة محكوميته ان توافرت فيه شروط التعيين تمشياً مع قانون اصلاح النظام القانوني

وذلك في فتح ابواب الحياة السليمة والعمل المنتج امام المحكومين مع الاتجاه الى الغاء قانون رد الاعتبار لما ينطوي عليه من عقبات في سبيل ذلك ."

وبصدور قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (997) في 30\7\1978 فقد الغي فعلاً قانون رد الاعتبار وذلك استناداً الى البند (اولاً) منه ، كما ونصت الفقرة (1) من البند (ثالثاً) منه على انه ((يعتبر المحكوم عليه من العاملين في الدولة او القطاع الاشتراكي موظفاً ام عاملاً مفصولاً من الخدمة العامة خلال مدة بقائه في السجن)).

ومن ناحية اخرى واستناداً الى الفقرة (الثانية) منه ((يعاد المحكوم عليه من العسكريين ورجال الشرطة والموظفين والعمال والمستخدمين الى الخدمة العامة بعد خروجه من السجن الا اذا فقد شرطاً من شروط التعيين ولايحرم من تولي الخدمات العامة بشكل نهائي واذا وجد مانع من اعادته الى العمل الذي فصل منه يتعين في عمل اخر في الدولة والقطاع الاشتراكي)).

ويتضح من مضمون هذا القرار ان الفصل هو الاثر المترتب على المحكوم عليه اذا كان موظفا طيلة مدة بقائه في السجن كما ان رجوعه الى الوظيفة يكون وجوبياً بمجرد اخلاء سبيله من دون حاجة لرد اعتباره سواء كان الى وظيفته السابقة ام الى اي وظيفة اخرى في الدولة والقطاع العام في حالة تسجيل مايمنع اعادته الى عمله السابق . وقد بين مجلس الانضباط العام في احدى قراراته [24] ... ،" وحيث يجد المجلس ان شروط التعيين متوافرة لدى المدعية لغرض اعادتها وليس هناك مانع قانوني يحول دون اعادتها مجدداً ... ، لذلك فان امتناع المدعى عليه من اعادتها لوظيفة لايستند الى نص القانون ، وحيث لم يجد المجلس في اضبارة المدعية ما يحول دون تعيينها قانونا ولما كانت هي بالذات طلبت تعيينها في عمل اخر غير وظيفة التحقيق العدلي الذي فصلت منه ، فكان لزاماً على المدعي عليه اضافة لوظيفته اعادة المدعية الى وظيفة اخرى غير وظيفة محقق ."

اما الثاني :- مفاده عدم جواز عودة الموظف او المكلف بخدمة عامة بعد انقضاء مدة محكوميته . وذلك استناداً الى البند (ثامناً) من المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 حيث قرر بان العزل يكون بتنحية الموظف من الوظيفة في دوائر الدولة والقطاع العام " .

كما يبين هذا البند الحالات التي بموجبها شمول الموظف بالعزل وهي :-

أ- اذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقائه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة .

ب- اذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية .

ج- اذا عوقب بالفصل ثم اعيد لوظيفته فأرتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة اخرى .

وبهذا الشان يتضح من حيثيات قرار لمجلس شورى الدولة بشان بيان الرأي لأعادة بعض الموظفين الى الخدمة من المعاقبين بعقوبة العزل وفقاً لأحكام البند (ثامناً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 عدم امكانية رجوع الموظف الى وظيفته حيث بين المجلس...،" وحيث ان المستوضح عنهم قد فرضت بحقهم عقوبة العزل كل حسب الفعل الذي ارتكبه وان اعادتهم الى الوظيفة يدور مع بقاء هذه العقوبة من عدمه ، وحيث ان عقوبة العزل حددتها المادة (8) من قانون موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 بانها تكون بتنحية الموظف من الوظيفة نهائياً بسبب الافعال المبينة فيها ، وحيث ان العقوبة المذكورة كما يتضح مدلولها ، تعد من العقوبات المستمرة الاثر ... " .

ولكن الحكم يختلف فيما لو ادرك الافعال المعاقب عليها بالعزل قانون عفو عام . وبهذا الصدد نبين :

ان العفو العام يعني تجريد الفعل من الصفة الاجرامية بحيث يصير له حكم الافعال التي لم يجرمها الشارع اصلاً [25] . ويترتب على صدور قانون بالعفو العام بموجب المادة (153/ 1) عقوبات ...، "انقضاء الدعوى ومحو حكم الادانة الذي يكون قد صدر فيها وسقوط جميع العقوبات الاصلية والتبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية .... " .

وبهذا الصدد تابع القرار اعلاه ....، " وحيث ان الافعال الموجه بحقها عقوبة العزل بحق مرتكبيها كانت قبل نفاذ قرار العفو العام رقم (225) في 20\10\2002 ، وحيث ان احكام البند (اولاً) من القرار المذكور وردت عامة لتشمل كل من اتهم بارتكاب اية جريمة قبل نفاذه . وحيث ان البند (ثانياً) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) جاء مطلقاً بالعفو عن الجرائم كافة مهما كان نوعها او درجتها وحيث ان اثار عقوبة العزل ... ، قد ادركها قرار العفو وبالتالي فانها تدخل تحت مظلته ويكون قد احتواها ... "، وانتهى القرار بشمول الافعال المرتكبة المستوضح عنها والمعاقب

عنها بعقوبة العزل والمستمرة اثارها باحكام قرار مجلس قيادة الثورة (225) في 2002\10\20 .

الا انه قيدها بقوله ... ،" وان اعادة مرتكبيها الى الوظيفة يخضع للسلطة التقديرية للدائرة في ضوء المصلحة العامة" .

3- الحجر القانوني

وتبرر هذه العقوبة لأجل منع المحكوم عليه من استغلال امواله اثناء تنفيذه العقوبة ومساعدته على الهرب او تحسين حالته في المؤسسة العقابية والحجر القانوني يكون عقوبة تكميلية وقد يرد ايضا كعقوبة تبعية ....

- في القانون المصري

لقد اكتفى قانون العقوبات المصري بالنص عليها بعدها فقرة رابعة من الحقوق والمزايا المشمولة بالحرمان استناداً الى المادة (25) عقوبات .

موقف القانون العراقي

تفرض عقوبة الحجر القانوني بحق المحكوم عليه بالسجن المؤبد او المؤقت ، حسب المادة (97) من قانون العقوبات ويترتب على ذلك حرمانه من أدارة امواله او التصرف فيها ، أوبأذن من محكمة الاحوال الشخصية بحسب الاحوال .

وهذا الحجر يتضمن اعمال الادارة جميعها وذلك لان المحكوم عليه يصبح غير مؤهل لأدارة امواله خلال مدة تنفيذ العقوبة السالبة للحرية و هذا يتطلب بأن ينوب عنه شخص اخر تعينه المحكمة قيماً لأدارة امواله بناء على طلب المحكوم عليه او الادعاء العام او كل ذي مصلحة كما يجوز للمحكمة ان تلزم القيم بتقديم كفالة وان تقدر له اجرا ويكون القيم تابعاً لها وتحت رقابتها في كل مايتعلق بقوامته .

وان كل عمل ادارة او تصرف متعلق بأموال المحكوم عليه يصدر من دون مراعاة احكام الحرمان يكون موقوفاً على اجازة المحكمة المختصة .

وبانتهاء تنفيذ مدة العقوبة او انقضائها لأي سبب كان تنتهي مهمة القيم على ان يقدم للمحكوم عليه حساباً عن ادارته لأمواله .

اما الحجر على مقتضى المادة (97) فهو مؤقت بمدة تنفيذ العقوبة السالبة للحرية وتنقضي بالافراج عنه ولو كان شرطياً .

المطلب الثالث

الحكم بالرد

وتتلخص في رد الاموال المستولى عليها وفقاً للقانون .

القاعدة العامة

اذا كانت القاعدة العامة تقضي استناداً الى الفقرة (ب) من المادة (9) من قانون اصول المحاكمات الجزائية بان لاتنظر المحكمة الجزائية في الدعوى بالحق المدني الا تبعاً للحق الجزائي .

الا ان المادة العاشرة من القانون اعلاه أجازت ذلك وقررت بان لمن لحقه ضرر مباشر مادي او ادبي من اية جريمة ان يدعي بالحق المدني ضد المتهم والمسؤول مدنياً عن فعله بعد تقديمه عريضة او طلب شفوي.

الحكم بالرد

ان القاعدة تقتضي بان لايحكم بالتعويض مالم يطالب به المدعي بالحق المدني . الا ان الفقرة (أ) من المادة (321) عقوبات نصت صراحة على " ان يحكم فضلاً عن العقوبات المبينة ... ، برد ما أختلسه الجاني او استولى عليه من مال او قيمة ماحصل عليه من منفع او ربح".

ووفقاً لهذا النص فان المحكمة الجزائية تقضي بالرد من تلقاء نفسها.

اثر وفاة المحكوم عليه

وعن اثر وفاة المحكوم عليه على الجريمة المرتكبة ، بينت المادة (152) عقوبات " اذا توفي المحكوم عليه قبل صيرورة الحكم نهائياً تسقط الجريمة ويزول كل اثر لهذا الحكم . غير ان لمن تضرر من الجريمة حق اقامة الدعوى امام المحكمة المدنية المختصة " .

واستناداً للمادة المذكورة اذا توفي المحكوم عليه بعد صيرورة الحكم نهائياً تسقط العقوبة والتدابير الاحترازية المحكوم بها.اما الرد فانه ينفذ في تركته في مواجهة ورثته .

تنصب هذه الدراسة على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تم التوقيع عليها من قبل العراق في **2007 /8/30**[xlvi] ومدى إعتبار التشريع العراقي متوائم مع ما تضمنته هذه الإتفاقية من أحكام.

وتمثل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ميثاقاً دولياً بالغ الأهمية لسببين أولهما: أنها إتفاقية عالمية النطاق اشترك في أعمالها التمهيدية وفي المفاوضات التي سبقت إقرارها أكثر من مائة وعشرين دولة بالإضافة إلى العديد من المنظمات الدولية. وثانيهما إن هذه الإتفاقية تمثل إستراتيجية شاملة لمكافحة الفساد تعتمد على اتخاذ مجموعة من التدابير التشريعية وغير التشريعية. وتنشئ لنفسها آلية لمراقبة التنفيذ من خلال مؤتمر الدول الأطراف. وتستهدف التعاون القضائي بين الدول الأطراف على كافة أصعدة مكافحة ظاهرة الفساد.

ولاشك إن التشريع العراقي مدعو إلى الإستجابة التشريعية لهذه الإتفاقية لكي يبدو أكثر توافقاً أو أتساقاً مع أحكامها.

ولعل هذه الإستجابة التشريعية المرجوة يفرضها عامل قانوني مهم، وهو أن إنضمام العراق إلى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتصديق عليها يعني ان المشرع العراقي سوف يصبح من الناحية القانونية ملزم بأحكامها. لأن التصديق على معاهدة دولية بحكم ما تنص عليه الدساتير والقوانين يجعل من هذه المعاهدة جزء لا يتجزء من النظام القانوني الوطني. ويترتب على ذلك ضرورة تحقيق الإستجابة والمواءمة التشريعية بين ما تضمنته أحكام المعاهدة وبين الأحكام الواردة في التشريع العراقي.

عليه فسيتم دراسة هذا البحث دراسة مقارنة بين ما جاءت به الإتفاقية وعلى سبيل الخصوص الفصل الثالث منها والذي حدد فيه التجريم وإنفاذ القانون بشأن جرائم الفساد وما جاء به المشرع العراقي بشأن ذلك من جهة. وسيتم تقسيم الدراسة الى ثلاثة مباحث نتناول في الأول البناء القانوني لجرائم الفساد. أما الفصل الثاني فيكون محوراً لدراسة المسؤولية الجزائية عن جرائم الفساد، والأخير فيتضمن النظام الجزائي لجرائم الفساد. ومن ثم ننتهي بالخاتمة والتي تتضمن النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

البناء القانوني لجرائم الفساد

تضمن الفصل الثالث من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المواد (15) تحت عنوان (التجريم واتفاذ القانون الجرائم التالية :- الرشوة في القطاعين العام والخاص واختلاس الأموال العامة والقطاع الخاص والمتاجرة في النفوذ وإساءة استغلال الوظائف والإثراء غير المشروع وغسل العائدات الإجرامية والإخفاء وإعاقة سير العدالة وتستوعب هذه الجرائم صدر المساهمة والشروع وسنتناول هذه الجرائم على وفق ما جاءت به الاتفاقية وكما هو عليه الآتي:-

أولا:- الرشوة:

تنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على صورتين للرشوة:- أولهما الصورة التقليدية للرشوة عندما تقع من موظف عام وطني (م 15) وثانيهما الصورة المستخدمة للرشوة حين تقع من موظف عام أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية (م 16)

1- رشوة الموظف العام الوطني :-

تتضمن المادة (15) من اتفاقية مكافحة الفساد صورتين للرشوة الأولى:- هي الرشوة التي يجرم فيها فعل كل من وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية أما الصورة الثانية فهي الرشوة التي يجرم فيها سلوك الموظف نفسه وهو التماس موظف عمومي أو قبوله بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية .

ومن دراسة النص أعلاه ومقارنة بما جاء به المشرع العراقي نجده انه لا يكاد يختلف النموذج القانوني لجريمة الرشوة في قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1961[xlvii] مع ما هو منصوص عليه في المادة (15) من الاتفاقية فالجريمة تتألف من ركنين مادي ومعنوي و يسبقهما الركن او الشرط المفترض .

فأما بالنسبة للركن الخاص والمتمثل بصفة الموظف العام فيعني أن الرشوة لا تقع إلا إذا توافرت صفة الموظف العام المختص [xlviii] وقد نصت المادة الثانية من الاتفاقية فقرة (أ) لتعريف الموظف العام بأنه ..

أ- أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أوأداريا أوقضائيا لدى دولة طرف سواء كان معينا أومنتخبا دائما أومؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر وبصرف النظر عن أقدميه ذلك الشخص)

ب-أي شخص أخر يؤدي وظيفة عمومية ... حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف ...)

ويبدو من التعريف أعلاه أن الاتفاقية حاولت قدر الإمكان من التوسع في مفهوم الموظف العام وذلك لمكافحة الفساد وهو الأمر نفسه الذي حرص عليه المشرع العراقي عند تعريف المكلف بخدمة عامة في الفقرة (**2**) المادة (**19**) من قانون العقوبات ،فجاء بتعريف واسع ليشمل جميع ما جاءت به الاتفاقية من فقرات وحسنا فعل المشرع بشأن ذلك .

أما الركن المادي لجريمة الرشوة وفقا لما يستخلص من المادة (**15**) من الاتفاقية فهو لا يختلف تقريبا عن الركن المادي الذي جاء به المشرع العراقي ، إذ ينبغي أن يصدر عن الموظف طلب أو قبول لمزية غير مستحقة أو وعد لأجل القيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل من أعمال وظيفته لصالح نفسه أو كيان آخر . فيما يتعلق بصور الأفعال التي يمكن أن يقوم بها الموظف نجد أن المشرع العراقي قد أضاف إلى ذلك الإخلال بالواجبات الوظيفية فضلا عن الصورتين أعلاه[xlix] ولكن لنا وقفة بما جاءت به الاتفاقية وهو (الكيان الأخر) وتبدو عبارة كيان أخر ذات أهمية خاصة لأنها تعني توافر الرشوة ليس فقط ولو كانت المزية لشخص طبيعي قريب أو صديق لموظف وإنما أيضا ولو كانت لصالح كيان أخر والذي يتمثل بالشخص المعنوي أو جهة ما. فندعوا المشرع العراقي أن يولي هذا الأمر شيء من الاهتمام ويشدد في العقوبة عن ما إذا كان لنفسه أو لغيره كما جاء في نص المادة (**307**) عقوبات .

وفيما يتعلق بالركن المعنوي للجريمة فالرشوة مثل كل الجرائم الفساد الأخرى المشمولة بالاتفاقية هي جريمة عمديه ويعني ذلك أن لابد لقيامها قانونا توافر عناصر العمد وهي عناصر القصد ألجرمي والذي يتمثل بالعلم والإرادة [l]

2 – رشوة الموظف العام الأجنبي أو الموظف الدولي

لا يختلف النموذج القانوني لهذه الجريمة عن رشوة الموظف العام الوطني ، المنصوص عليها في المادة (15) إلا فيما يتعلق بعنصرين هما صفة الفاعل في الجريمة ومقابل الرشوة . وفيما يتعلق بصفة الفاعل في الجريمة فالمرتشي هو كل من تتوافر فيه صفة الموظف العام الأجنبي أو الموظف الدولي . وقد تصدت الفقرة (ب) من المادة الثانية من الاتفاقية لتعريف الموظف العام الأجنبي ، فنصت على أنه (أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي..... أو أي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي...)

ويبدو أن المشرع العراقي قد عالج ذلك الأمر فيما يتعلق بصفه الموظف الأجنبي لأنه جاء تعبير صفة الموظف أو المكلف بخدمة عامة على وجه العموم والإطلاق بصرف النظر عن صفة أو جنسية ذلك الموظف[ii]. أما صفة الموظف الدولي فيستخلص مما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة الثانية من الاتفاقية بأنه (كل مستخدم مدني دولي ... وبالتالي فكل العاملين في المنظمات والهيئات والكيانات الدولية هم من قبل الموظفين الدوليين) ويبدوان هذا المفهوم قد جاء واسعا والسبب يعود في ذلك إلى إن إخضاع هؤلاء إلى الأحكام التي اشتملت عليها اتفاقية مكافحة الفساد بما في ذلك أمكان مساءلتهم عن جرائم الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية وندعو المشرع العراقي على أيجاد مثل هذه النصوص ليطال العقاب كل من أرتكب جريمة على أرض الدولة وذلك تفعيلا لنص المادة (6) من قانون العقوبات الخاص بالاختصاص الإقليمي

ولا شك إن إضافة الموظفين العموميين الأجانب والدوليين في أمكانية مساءلتهم عما يرتكبونه من جرائم الرشوة وذلك استجابة لما هو حاصل في الوقت الحاضر من تشابك و تداخل العلاقات والأنشطة بين المؤسسات الدولية والدول من ناحية وبين الكيانات الاقتصادية الدولية وغيرها من الكيانات الأخرى والمجتمعات من ناحية أخرى[iii] أما العنصر الثاني الذي يميز رشوة الموظف العام الأجنبي أو الدولي فيتمثل في مقابل الاتجار بالعمل الوظيفي واستغلاله وهو الحصول على منفعة تجارية أو الاحتفاظ بها[iiii]

ثانيا – اختلاس الأموال العامة

وهي أحدى أهم جرائم الفساد بالنظر للآثار السلبية المالية الناجمة عنها حيث تمثل أهدارا لأموال وممتلكات الدولة التي هي في ذات الوقت ملك المجتمع. كما تكمن خطورتها في أنها تشكل ضربا من ضروب خيانة الأمانة للموظف التي أودعت

إليه من حيث توليه الوظيفة وضرورة الحفاظ على الأموال والممتلكات التي يضع يده عليها بحكم هذه الوظيفة [liv]

وتنص المادة (17) من الاتفاقية على أن (تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية و تدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمدا لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان أخر باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أوراق أو أموال مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه أو تسريبها بشكل أخر) .

يتضح من النص أعلاه إن الاتفاقية قد توسعت في نطاق جريمة الرشوة بالمقارنة مع جريمة الاختلاس فالجريمة الأولى يرتكبها كل موظف عام سواء كان وطنيا أم أجنبيا أم كان موظفا دوليا في مؤسسة دوليه. أما جريمة الاختلاس فلا تقع إلا من توافرت فيه صفة الموظف العام الوطني فقط . ويتضمن النموذج القانوني لجريمة الاختلاس الأموال العامة الواردة في المادة (17) من الاتفاقية ركنين مادي ومعنوي وركن مفترض وهو صفة الموظف العام ويشمل الركن المادي على عنصرين أولهما فعل الاختلاس والثاني محل الاختلاس ويتمثل عنصر الاختلاس في أفعال الاختلاس في الاستيلاء المقترن بنية التملك وهو ما عالجته المادتان (315 ، 316) من قانون العقوبات العراقي ، والتبديد والأضرار أو أي استعمال غير مشروع وهو تضمنته كذلك المواد (338 ، 340 ، 341) والصورة الأخيرة تتمثل بمجرد استعمال الأموال والممتلكات العائدة للدولة على نحو غير مشروع ولو لم يقترن هذا الاستعمال بنية التملك وهو ما انفرد به كذلك المشرع العراقي في معالجة هذا الأمر عن بقية التشريعات الأخرى في المادة (335) عقوبات أما محل الاختلاس فيعني الأموال أو الممتلكات أو الأوراق المالية سواء كانت عامة أم خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة ولكن يشترط إن تكون هذه الأموال أو الأشياء قد سلمت إلى موظف بسبب وظيفة أما الركن المعنوي فيجب أن يقع بصورة عمديه وبالتالي تتوافر عناصر القصد الإجرامي كما تطلقه المادة (17) من الاتفاقية.

ثالثا – الاتجار بالنفوذ

يتمثل جوهر النموذج القانوني لجريمة الاتجار بالنفوذ في قيام الموظف أو أي شخص آخر باستغلال نفوذه الفعلي أو المفترض للحصول من الإدارة أو السلطة العامة تابعة للدولة على مزية غير مستحقة وذلك مقابل أي مزية لصالحه أو لصالح

شخص أخر[lv] وقد أوضحت المادة (18) من الاتفاقية أركان وعناصر الاتجار بالنفوذ وان هذه الجريمة تتحقق على وفق ما جاءت به الاتفاقية بتوافر ثلاثة أركان وهو الشرط المفترض المتمثل بالموظف العام. ولكن الاتفاقية هنا لم تقتصر على الموظف العام فحسب وإنما يمكن إن يكون الفاعل في الجريمة شخص آخر لا تتوافر فيه صفة الوظيفة العامة إذ المهم في هذه الجريمة هو إن يتم استغلال ما قد يكون له من نفوذ ييسر له الحصول على مزايا غير مستحقة من الوظيفة العامة ويستوي إن يكون النفوذ فعليا أو مفترضا [lvi] ، فقد يكون الفاعل موظفا تتيح له درجته الوظيفية وما له من اختصاص إن يباشر نفوذا فعليا ، وقد يكون له محض نفوذ مفترض قد يستخلص منه كونه عضوا في مجلس النواب وفيما يتعلق بالركن المادي للجريمة فيشتمل على عدة عناصر وهي طلب أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر والطلب يعني صدور المبادرة من الموظف أو شخص الأخر صاحب النفوذ[lvii] أما القبول فيفترض إن هناك وعدا أو عرضا سبق صدوره من الشخص المستفيد ثم أعقبه قبول الموظف أو الشخص صاحب النفوذ ويجب إن ينصب الطلب أو القبول على مزية غير مستحقة ولم تحدد الاتفاقية ماذا يقصد بالمزية غير المستحقة . وهو تعبير يشمل كل صور المقابل العيني والنقدي وكافة المنافع والمزايا الأخرى أما الركن المعنوي للجريمة فيأخذ صورة العمد وهو ما يستفاد صراحة مما هو منصوص عليه في المادة (18) من الاتفاقية التي اشترطت لتجريم الاتجار بالنفوذ إن يرتكب عمدا وبالتالي فأن الخطأ غير المقصود بكافة صوره لا يكفي لتوافر الركن المعنوي لجريمة الاتجار بالنفوذ وفيما يتعلق بمواءمة أو استجابة المشرع العراقي لنصوص الاتفاقية نجد أن التشريع العراقي لم ينص صراحة على جريمة الاتجار أو استغلال النفوذ لذا تدعو المشرع إلى سد هذه الثغرة التشريعية للحيلولة دون وقوع جرائم الفساد خاصة وأن هذا النوع من الجرائم يمثل أخطر وأهم صور الفساد لاسيما في الوقت الحالي الذي يشهده العراقي من تطور وتغير في الفلسفة الاقتصادية.

رابعا: إساءة استغلال الوظائف

تتضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد صورة أخرى من صور الفساد تتميز عن جرائم الرشوة والاختلاس والمتاجرة بالنفوذ وهي إساءة استغلال الوظائف فتنص المادة (19) من الاتفاقية على (تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال

وظائفه أو موقعه، أي قيام أو عدم قيام بفعل ما ، لدى الاضطلاع بوظائفه بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أخر أو كيان أخر مما يشكل انتهاكا للقوانين). أن النموذج القانوني لهذه الجريمة يتسم بالاتساع وهو يواجه في الواقع الفروض الأخرى لانتفاع الموظف على نحو غير مشروع من أعمال وظيفته بالمخالفة لأحكام القانون سواء كان الانتفاع لنفسه أو لغيرة. ويتواءم التشريع العراقي مع اتفاقية مكافحة الفساد فيما تنص عليه من جريمة إساءة استغلال الوظيفية وأن تفاوت المسمى الذي يطلق عليه. فقد عالجت المادة (316) عقوبات الأحكام الخاصة بالموظف الو المكلف بخدمة عامة الذي أستغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال أو متاع أو ورقة مثبته لحق، غير ذلك مملوك للدولة أو لأحدى المؤسسات أو الهيئات التي تسهم ألدوله في مالها بنصيب ما أو سهل لغيره أو كان المال مملوك للغير[lviii].

خامسا – الإثراء غير المشروع

تمثل جريمة الإثراء أو الكسب غير المشروع صورة للفساد مثيرة للجدل و سبب هذا الجدل إن هذه الجريمة تتجسد في الواقع صورة من صور الفساد المراوغ والذكي الذي ينفذ عبر ثغرات النصوص ويخترق مفاهيمها الجامدة متبنياً مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات التي توجب تفسير النصوص الجزائية تفسيرا ضيقا أو حضر تفسيرها بطريق القياس[lix].

وقد ورد النموذج القانوني للإثراء غير المشروع في المادة 20 من اتفاقية مكافحة الفساد النى تنص على إن (تنظر كل دولة طرف رهنا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني في أعتاد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد موظف عمومي أثراء غير مشروع أي زيادة موجودا ته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسا إلى دخله المشروع)

ولعل ما يؤكد الجدل الحاصل حول مدى مشروعية تجريم الإثراء غير المشروع إن المادة (20) من الاتفاقية حين دعت الدول إلى تجريم هذا الإثراء فأنها جعلت ذلك منوطا بدستور الدولة والمبادئ الأساسية لنظامها وهو ما لم تنص عليه بشأن جرائم أخرى نصت عليها تلك الاتفاقية .

نظر لخطورة هذا النوع من الجرائم على المجتمع من جهة وعلى البنى الاقتصادية للدولة من جهة أخرى حاول المشرع العراقي إن يضع النموذج القانوني متكامل للإحاطة بهذا النوع من الجرائم فقد عالج أحكامها من خلال قانون الكسب

غير المشروع رقم 15 لسنة 1958[lx] ومن جهة أخرى عالج قانون مفوضية النزاهة العامة في العراق في القسم السابع والثامن منه الأحكام الخاصة بالكشف عن المصالح المالية والذي يسري بالتحديد على المسئولين الكبار في الدولة والتي أشارت أليهم بالتحديد في الفقرة (5) من القسم الثاني من القانون[lxi] .

وندعو المشرع العراقي إلى أيجاد نصوص محددة ذات عقوبات صارمة خاصة بالكسب غير المشروع وذلك وفقا لما تمليه السياسة التشريعية الجنائية التي تحدد نصوصها من خلال ما هو موجود على أرض الواقع في الدولة ،خاصة وقد كثرت في الاونه الأخيرة من هذا النوع من الجرائم .

سادسا – غسل الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد

يعد غسيل الأموال المتحصلة من جرائم الفساد أهم وأخطر صور الفساد قاطبة وذلك لسببين أوليهما أن جرائم الفساد هي بالأساس جرائم مالية يمثل النفع المادي فنها الباعث الحقيقي على ارتكابها، وبالتالي فان تأمين هذا النفع المادي يتطلب من الجاني الإسراع باستخدام الحيل ووسائل التمويه التي تمكنه من إضفاء مصدر مشروع على الأموال المتحصلة من جرائم الفساد التي ارتكبها[lxii]. وثانيهما إن غسل عائدات الفساد مثل غسل أو تبييض عائدات أي جريمة أخرى لا تعد فقط جريمة مالية بل هي أيضا وعلى وجه الخصوص إحدى جرائم عرقلة سير العدالة لأن رسائل غسل الأموال تزيد من صعوبة كشف الجريمة وتتبع عائداتها المباشرة[lxiii] ومن هنا تبرز أهمية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ذلك لأنها تحاول إن تضع حلولا للصعوبات والمشكلات القانونية الناشئة عن ظاهرة غسل عائدات الفساد وقد تضمنت المادة (23) من الاتفاقية النموذج القانوني للجريمة الخاصة بغسل العائدات الجرمية، فضلا عن بعض الأحكام الإجرائية الخاصة بالولاية القضائية والتي نحاول بيان أحكامها وفقا للاتي:

1- أفعال غسل العائدات المتحصلة عن إحدى جرائم الفساد.

يتضمن النموذج القانوني لتجريم غسل الأموال. على وفق ما يستفاد من نص المادة (23) من الاتفاقية الأفعال التالية:

أ- إبدال الممتلكات أو أحالتها مع العلم بأنها عائدات إجرامية ، بغرض إخفاء أو تمويه مصدر تلك الممتلكات غير المشروع

ب- أخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها مع العلم بان تلك الممتلكات عائدات إجرامية

ج- اكتساب الممتلكات أو حيازتها أو استخدامها مع العلم وقت استلامها بأنها عائدات إجرامية

2 – المحل الذي ترد عليه جريمة غسل عائدات الفساد

تنصب جريمة غسل عائدات الفساد على الممتلكات والعائدات المتحصلة عن إحدى جرائم الفساد وقد ورد تعريف الممتلكات والعائدات ضمن المادة الثانية من الاتفاقية الخاصة بالمصطلحات المستخدمة ويقصد بالممتلكات وفقا للفقرة (د) من المادة الثانية (الموجودات بكل أنواعها سواء كانت مادية أم غير مادية ، منقولة أم غير منقولة ملموسة أم غير ملموسة والمستندات أو الصكوك القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود حق فيها) أما العائدات الإجرامية فهي وفقا للفقرة (هـ) من ذات المادة(أي ممتلكات متأتية أو متحصله عليها بشكل مباشر أو غير مباشر من ارتكاب جرم ويقصد بذلك بطبيعة الحال أي جرم منصوص عليه في هذه الاتفاقية)

3 – مفهوم الجريمة الأصلية التي تحصلت عنها الممتلكات أو العائدات

لكي يتوافر النموذج القانوني لجريمة غسل الأموال المتحصلة عن الفساد يجب إن تكون هذه الأموال متحصله عن جرم أصلي ويقصد بالجرم الأصلي كل جريمة منصوص عليها في الاتفاقية من تلك الواردة في الفصل الثالث منها والمخصص للتجريم . ولكن مفهوم الجريمة الأصلية مصدر الأموال التي يتم غسلها لا يقتصر بالضرورة على جرائم الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية وان كانت تشكل الحد الأدنى بل تستوعب أيضا أي جرائم أصلية أخرى ترد في التشريع الداخلي للدولة . وقد أشارت إلى ذلك (أ) من الفقرة الثانية من المادة (23) من الاتفاقية بقولها: لأغراض تنفيذ أو تطبيق جريمة غسل العائدات من الجرائم الأصلية. أما الركن المعنوي من الجريمة فأن جريمة غسل الأموال المتحصلة عن إحدى جرائم الفساد هي جريمة عمديه لا يكفي لقيامها مجرد توافر التقصير والإهمال أو غير ذلك من صور الخطأ غير المقصود وهذا ما هو مستخلص من نص المادة (23) من الاتفاقية . ويكمن جوهر العمد في علم الجاني بان الأموال أو العائدات التي يباشر

بصددها وسائل غسل الأموال إنما هي أموال أو عائدات متحصله من أحدى جرائم الفساد والمشمولة بالاتفاقية .

ويبدو إن التشريع العراقي جاء متوافقا مع إحكام اتفاقية مكافحة الفساد سواء من حيث تعريفه لأفعال غسل أو تبييض الأموال أو من حيث نطاق جرائم الفساد مصدر الأموال أو العائدات التي يتم غسلها . فمن ناحية أولى وعلى صعيد أفعال غسل الأموال يتضمن قانون مكافحة غسيل الأموال لسنة **2004** الصادر بموجب أمر سلطة الائتلاف رقم (**93**) تجريم العديد من صور غسل الأموال والتي تمثل وفقا للمادة الثالثة منه (كل من يدير أو يحاول إن يدير تعامل مالي يوظف عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني عارفا بان المال المستخدم هو عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني أو كل من ينقل أو يرسل أو يحيل وسيلة نقدية أو مبالغ تمثل عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني عارفا بان هذه الوسيلة النقدية أو المال يمثل عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني)

من ناحية ثانية وعلى صعيد نطاق جرائم الفساد ومصدر الأموال والعائدات التي يتم غسلها يبدو التشريع العراقي متوافقا مع إحكام معاهدة مكافحة الفساد إن لم يكن أكثر توسعا منها في المفهوم الذي يأخذه لجرائم الفساد كجرائم أصلية في مجال غسيل الأموال. فوفقا للمادة أعلاه فان التجريم ينصب على غسل الأموال المتحصلة من أي نشاط غير قانوني .

سابعا – أخفاء الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد .

يمثل النموذج القانوني للإخفاء أهمية خاصة فيمكافحة الفساد ، ولعل هذه الأهمية تراجعت بالنظر لتجريم غسل عائدات الفساد ولكون الجريمتين تشتركان في العديد من العناصر فسواء تعلق الأمر بالإخفاء أو غسيل الأموال فانه لابد من وقوع جريمة أصلية سابقة عليهما . كما إن الركن المادي يكاد يتشابه إلى حد بعيد في كل من الجريمتين : فهو يتمثل في حيازة أو اكتساب أو استخدام أموال أو ممتلكات يعلم الشخص بكونها متحصله من جريمة سابقة كما إن كلا الجريمتين لابد إن ترتكب عمدا . ورغم ذلك فأن خصوصية غسيل الأموال تتمثل في أنها تستوعب الفروض التي تتم بوسائل التمويه المختلفة والتقنيات المصرفية، ولكن على الرغم من ذلك فإن تجريم الإخفاء يبقى ضرورياً ليس فقط بعده اعتداء على ملكية الغير وهي في حالة الفساد، بل لأن إخفاء شيء متحصل عن جريمة يعرقل العدالة ويحول دون كشف الحقيقة والعثور على الأموال غير المشروعة. وقد تضمنت المادة (**24**) من

اتفاقية مكافحة الفساد النموذج القانوني لجريمة الإخفاء حيث تنص على انه ((دون مساس بأحكام المادة (3) من هذه الإتفاقية تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام عمداً عقب ارتكاب أي من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية دون المشاركة في تلك الجرائم، بإخفاء ممتلكات أو مواصلة الاحتفاظ بها عندما يكون الشخص المعني على علم بأن تلك الممتلكات متأتية من أي من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية)).

ولعل أهم ما يتميز نطاق تجريم إخفاء الأموال المتحصلة من إحدى جرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية أمران أولا إن وضع هذا النموذج ألجرمي موضع التطبيق لا يخل بأعمال نموذج غسيل أموال الفساد. وقد نصت المادة (24) من الإتفاقية على ذلك صراحة. وهو ما يعني في واقع الأمر الاعتراف بما هناك من ازدواجية وتداخل بين الجريمتين لاشتراكهما في العديد من العناصر. أما الأمر الثاني الذي يميز النموذج القانوني لإخفاء أموال الفساد هو أن هذه الجريمة لا تتحقق من الناحية القانونية إلا مستقلة عن الجريمة الأصلية التي تحصلت منها الأموال التي يتم إخفاؤها ويعني هذا الاستقلال استبعاد اعتبار جريمة إخفاء أموال الفساد صورة من صور الاشتراك أو المساهمة في جريمة الفساد ذاتها التي تحصلت منها الأموال. وقد نصت هذه الاتفاقية على ذلك صراحة في المادة (23) منها على أن تجريم الإخفاء لا يتضمن المشاركة في جريمة الفساد.ويبدو ان المشرع العراقي جاء منسجماً تماماً مع النموذج القانوني لتجريم إخفاء الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد الذي تضمنته الاتفاقية فقد نص قانون العقوبات العراقي في المادة (460) منه على جريمة إخفاء أشياء متحصله من جريمة. ويتسم النموذج القانوني لجريمة الإخفاء في التشريع العراقي بالاتساع من ناحيتين:

1- انه بجرمه إخفاء الأموال أو الأشياء الناتجة عن أي جناية أو جنحة دون أن يحصر ذلك بجرائم الأموال أو الفساد. وبصرف النظر عن طبيعة هذه الجريمة الأصلية وسواء كانت موجهة ضد الأفراد أو ضد الدولة أو الإدارة العامة أو الأموال العامة[lxiv].

2- إن جعل الركن المادي لجريمة الإخفاء شاملاً ليس فقط في مفهومه الدقيق بل أيضاً الحيازة الاستعمال أو التصرف للأشياء أو الأموال ذات المصدر غير المشروع، لايشترط في الإخفاء الإحراز المادي بل يكفي أن يكون سلطان الجاني مبسوط عليه ولو لم يكن في حيازته الفعلية[lxv].

ثامناً: عرقلة سير العدالة:

تشكل عرقلة سير العدالة بالتأثير على الشهود أو الموظفين المنوط بهم تنفيذ القانون أحدى العقبات التي تحد من مكافحة الفساد. وقد أفردت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المادة (25) منها لتجريم عرقلة سير العدالة. ولكي يتوافر النموذج القانوني لجريمة عرقلة سير العدالة فإن هناك أركاناً يتعين توافرها وفقاً لما يستخلص من نص المادة (25) من الإتفاقية.

1- الركن المفترض: ويتمثل في أن تنصب أفعال التهديد أو الترحيب أو العنف ضد شاهد أو موظف منوط به تطبيق القانون من ناحية وأن يكون ذلك بشأن الإجراءات المتعلقة بإحدى جرائم الفساد المنصوص عليها في الإتفاقية [lxvi]
.

2- الركن المادي: ويتمثل في استخدام مظاهر التأثير المختلفة لكي يحيد الشاهد عن شهادته أما بالشهادة الزور أو بدفعه لعدم الإدلاء ابتداء بشهادته أو فيما يتعلق بما تحت يديه من أدلة بشأن ارتكاب إحدى جرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية.

3- الركن المعنوي: وينبغي أن يتوافر في صورة العمد كما ورد في المادة (25) من الإتفاقية. ويعني ذلك أن يكون السلوك المكون للركن المادي للجريمة إراديا مع علم الجاني بأن ما يقوم به من عنف أو تهديد أو ترهيب أو وعد بجريمة إنما يهدف التأثير على الشاهد أو الموظف.

ويلاحظ إن التجريم الوارد في التشريع العراقي يبدو متوافقاً مع التجريم الوارد في المادة (25) من الاتفاقية، وهو يتسم بالشمول بالنظر لفئات الأشخاص التي يسبغ عليها الحماية [lxvii].

المبحث الثاني

المسؤولية الجزائية عن جرائم الفساد

تخضع جرائم الفساد ككل الجرائم الأخرى لنفس القواعد والأحكام العامة في مجال المسؤولية الجزائية التي تترتب على وقوعها. وقد تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رغم ذلك بعض الاحكام الخاصة بتقرير مسؤولية الاشخاص الاعتبارية عن جرائم الفساد وقد حاولت الاتفاقية ولو بصورة ضمنية ألا تكون الحصانات الوظيفية عائقاً أو حائلاً يحول دون تحقق المسؤولية الجزائية لمرتكبي جرائم الفساد. وهذا ما سيكون محور دراستنا في هذا المبحث إذ سنتناول على مستندين الأول المسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتبارية. أما الثاني فيكون محوراً لدراسة المدى اعتبار الحصانات الوظيفية قيوداً للملاحقة الجزائية للمتهمين بارتكاب جرائم الفساد.

أولا: المسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتبارية:

يعد الأخذ بالمسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتبارية أو المعنوية ضرورة تقتضيها مكافحة الفساد الذي يضع في اطار مؤسسات القطاع الخاص والكيانات الاقتصادية والمؤسسات المصرفية الأخرى. وإذا كان تقرير المسؤولية الجزائية لمثل هذه الكيانات أو الأشخاص الاعتبارية لن يفضي بطبيعة الحال الى تطبيق العقوبات السالبة للحرية التي لا يتصور تطبيقها إلا بالنسبة للأشخاص الطبيعية[lxviii]. فأن هذا لا يمنع تطبيق جزاءات من نوع آخر كالمصادرة أو الغرامة أو حرمانه من مزاولة نشاطه ولو لمدة مؤقتة أو الوقف أو الحل. كما ان الأخذ بالمسؤولية الجزائية للأشخاص الإعتبارية عن إحدى جرائم الفساد لا يمنع في ذات الوقت من توافر المسؤولية الجزائية للأشخاص الطبيعية التي يتسبب اليها قانوناً أرتكاب أحدى هذه الجرائم[lxix]. وقد كرّست المادة (**26**) من الإتفاقية مبدأ المسؤولية القانونية للأشخاص الاعتبارية في صورها المعروفة الجزائية والمدنية والإدارية وذلك على نحو يمكن فيه اخضاعها العقوبات جزائية أو غير جزائية. وتنص المادة (**26**) المشار إليها على إن:

أ- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تتفق مع مبادئها القانونية لتقرير مسؤولية الشخصيات الاعتبارية عن المشاركة في الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية.

ب- رهناً بالمبادئ القانونية للدولة الطرف يجوز أن تكون مسؤولية الشخصيات.

ج- لا تمس تلك المسؤولية بالمسؤولية الجزائية للشخصيات الطبيعية التي ارتكبت الجرائم.

د- تكفل كل دولة طرف على وجه الخصوص اخضاع الشخصيات الاعتبارية التي تلقى عليها المسؤولية وفقاً لهذه المادة لعقوبات جزائية أو غير جزائية فعالة ومتناسبة ورادعة بما فيها العقوبات النقدية.

وقد كرس التشريع العراقي مبدأ المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية في اطار الإحكام العامة لقانون العقوبات بما يجعل منها مبدأ ينطبق على كل الجرائم التي يتصور وقوعها بمناسبة النشاط الذي تمارسه هذه الأشخاص(lxx).

فقد نصت المادة (8) من قانون العقوبات العراقي النافذ على (الاشخاص المعنوية فيما عدا مصالح الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية مسئولة جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها أو مديروها أو وكلاؤها لحسابها أو باسمها. ولا يجوز الحكم عليها بغير الغرامة والمصادرة والتدابير الاحترازية المقررة للجريمة قانوناً فإذا كان القانون يقرر للجريمة عقوبة أصلية غير الغرامة أبدلت بالغرامة ولا يمنع ذلك من معاقبة مرتكب الجريمة شخصياً بالعقوبات المقررة للجريمة في القانون).

ثانياً: الحصانات الوظيفة:

يتطلب أداء الوظيفة العامة أحياناً الاعتراف للموظفين أو لفئة منهم بعض الحصانات الوظيفة التي تمكنهم من أداء مهامهم وواجباتهم على النحو المطلوب ولا تعد هذه الحصانات الوظيفية في حقيقتها موانع للمسؤولية الجزائية أو للعقاب ولكنها تمثل قيوداً أو إجراءات على تحريك الدعوى الجزائية ضدهم عن الجرائم التي يرتكبونها بسبب أو بمناسبة وضيفتهم واذا كانت جرائم الفساد تعد في الغالب من الجرائم التي تقع بسبب او بمناسبة أداء النشاط الوظيفي، فقد حاولت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تحد من مثل هذه الحصانات أو الامتيازات دون أن تلغها تماماً آخذة بذلك موقفاً وسطاً بين ضرورات هذه الحصانات من ناحية وبين مقتضيات فاعلية الملاحقة الجزائية عن جرائم الفساد من ناحية أخرى. ويستخلص هذا الموقف مما تنص عليه المادة (30) فقرة (2) من الاتفاقية من أن ((تتخذ كل دولة طرف وفقاً لنظامها القانوني ومبادئها الدستورية ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أي حصانات أو امتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها العموميين

من أجل أداء وظائفهم وإمكانية القيام عند الضرورة بعمليات تحقيق وملاحظة ومقاضاة فعالة في الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية)).

هذا وان منح الموظفين أو بعض فئات منهم حصانة أو امتيازاً يحد من مساءلتهم أو ملاحقتهم الجزائية عن الجرائم التي تقع منهم بسبب أو بمناسبة عملهم الوظيفي لا يبدو متسقاً من الناحية القانونية مع المبادئ الحديثة وأهمها مبدأ المساواة أمام القانون الجزائي ولا متفقاً مع الناحية الواقعية مع ضرورات مكافحة الفساد. فهذه الحصانات أياً كانت تسميتها أو نطاقها تميز في المركز الإجرائي بين الأفراد المتهمين بمخالفة أحكام القانون الجزائي. ولا يبرر ذلك التذرع بمبدأ الفصل بين السلطات أو ضمان استقلال السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة القضائية. أما من الناحية الواقعية فان هذه الحصانات أياً كان تسميتها تعرقل الكشف عن جرائم الفساد أو تحد من فاعلية إجراءات التحقيق والملاحظة في مواجهة مرتكبي جرائم الفساد لاسيما وان هذه الحصانات مضافاً اليها ما يتمتع بها كبار الموظفين من سلطة فعلية تتمثل في الغالب عائقاً يحول دون تعزيز الأدلة ويسهم في بطء إجراءات الكشف عن الحقيقة.

ومن جانب التشريع العراقي فقد كان من خلال قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971، متبنياً نظام الحصانة لموظفي الدولة فقد نصت المادة (136) فقرة (ب) من القانون المذكور على ((لا يجوز إحالة المتهم على المحكمة في جريمة ارتكبت أثناء تأدية وظيفته الرسمية أو بسببها إلا بإذن من الوزير التابع له مع مراعاة ما تنص عليه القوانين الأخرى)).

وكذلك بمقتضى المادة (25) من قانون انضباط موظفي الدولة الملغي رقم (67) لسنة 1976 لا يجوز لقاضي التحقيق تحريك الدعوى الجزائية ومن ثم القيام بأي إجراء من إجراءات التحقيق ما لم يقرر الوزير أو اللجنة أو المجلس العام ذلك[lxxi] إلا أن قانون انضباط موظفي الدولة النافذ رقم 14 لسنة 1991 لم يتضمن مثل هذا النص وهذا مما يدلل على رغبة المشرع في رفع الحصانة عن الموظفين الذين يعملون في القطاع العام. ومن جهة أخرى وجد المشرع العراقي أن في إبقاء الفقرة (ب) من المادة (136) أصول تعارض مع أحكام الأمر رقم 55 لسنة 2004 الخاص بمفوضية النزاهة العامة، إذ يؤدي تطبيقها إلى هدر التحقيقات التي تقوم بها المفوضية عند عدم موافقة الوزير المختص على إحالة قضايا الفساد إلى المحكمة المختصة كما يشترط هذه الفقرة وكذلك لغرض تطبيق مبدأ سيادة القانون

على جميع المواطنين من دون محاباة لذا فقد عمد إلى الغاء هذه الفقرة استناداً إلى قانون تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23)[(lxxii)] عليه فيمكن أن ننتهي بالقول إلى أن التشريع العراقي لا يمنح أي حصانة إجرائية تحد من ملاحظة الموظفين فيما يرتكبونه من جرائم فساد تتعلق بعملهم الوظيفي فيمكن تحريك الدعوة الجزائية ضد أي موظف ولو بشأن جريمة تتعلق بوظيفته دون حاجة لطلب أو أذن جهة الإدارة التي ينتمي إليها[(lxxiii)].

المبحث الثالث

النظام الجزائي لجرائم الفساد

ستناول في هذا المبحث المبادئ العامة للنظام الجزائي بشأن جرائم الفساد والعقوبات التي اقرتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وهي الصادرة والعقوبات التبعية والجزائية المدنية.

أولا: المبادئ العامة للنظام الجزائي لجرائم الفساد:

لم تضع اتفاقية مكافحة الفساد عقوبة محددة لجرائم الفساد وهو أمر طبيعي حيث يترك ذلك للتشريعات الداخلية، فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (**30**) من الاتفاقية على أن ((تجعل كل دولة طرف ارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الإتفاقية خاضعاً لعقوبات تراعي فيها جسامة ذلك الجرم)). وهذا وأن أهم المبادئ التي يتسم بها النظام الجزائي لجرائم الفساد وفقاً لما يستخلص من أحكام الإتفاقية تتمثل بالآتي:

1- تنوع العقوبات والتدابير التي تضمنها النظام الجزائي:

اشتملت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على جزاءات ذات طبيعة مالية مثل المصادرة (م **31**) والتعويض على الأضرار (م **35**). فضلاً على الجزاءات ذات الطبيعة المدنية الخالصة مثل إلغاء أو فسخ العقود (م **34**). كما أجازت اتخاذ بعض التدابير المؤقتة مثل تنحية الموظف العمومي أو وقفه عن العمل أو نقله الفقرة (**6**) المادة (**30**) وتضمنت الإتفاقية أيضاً بعض العقوبات التبعية الأخرى مثل حرمان الشخص الذي صدر حكم بإدانته من تولي الوظائف أو المناصب العمومية الفقرة (**7**) من المادة (**3**). فضلا عن كل ذلك فقد نصت الإتفاقية على هذه الجزاءات لا تمنع من توقيع الجزاءات التأديبية في مواجهة المستخدمين المدنيين (فقرة (**8**) (م **30**) وهذا كله بالإضافة الى العقوبات السالبة للحرية المنصوص عليها في التشريعات الداخلية والتي ما زالت تعد العماد الأساسي في هذا الشأن.

2- مراعاة التقرير الجزائي:

ويعني ذلك أن يراعي في تقدير العقوبة المقررة مدى جسامة الجرم والأضرار المترتبة عليه[lxxiv] وقد أشارت لذلك الفقرة الأولى من المادة (**3**) من الإتفاقية. (تجعل كل دولة طرف ارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية خاضعاً لعقوبات تراعي

فيها جسامة ذلك الجرم). كما أشارت الاتفاقية أيضاً إلى مراعاة مبدأ التفرد في مرحلة التنفيذ العقابي لاسيما فيما يتعلق بالإفراج الشرطي. فتنص الفقرة الخامسة من المادة (30) من الإتفاقية على أن (تأخذ كل دولة طرف بعين الإعتبار جسامة الجرائم المعنية لدى النظر في إمكانية الإفراج المبكر أو المشروط عن الأشخاص المدانين بارتكاب تلك الجرائم).

3- احترام حقوق الدفاع وقرينة البراءة:

ومؤدى ذلك ألا يترتب على توقيع بعض التدابير أو الإجراءات بحق الموظفين المتهمين بإركاب إحدى جرائم الفساد المشمولة بهذه الاتفاقية الإخلال بحقوق الدفاع أو مبدأ افتراض البراءة. ففيما يتعلق باحترام حقوق الدفاع يبدو ان الاتفاقية تميل ضمنياً الى الأخذ ببدائل تغني عن التوقيف لضمان حضور المدعى عليه الإجراءات الجزائية. إذ تنص المادة (30) فقرة (4) من الإتفاقية على أنه (في حالة الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقاً لقانونها الداخلي ومع إيلاء الاعتبار الواجب بحقوق الدفاع لضمان أن تراعي الشروط المفروضة بخصوص قرارات الإفراج الى حين المحاكمة أو الاستئناف ضرورة حضور المدعى عليه في الإجراءات الجنائية اللاحقة). أما بالنسبة لإحترام قرينة البراءة فانه يمثل قيداً يحد من سلطة اتخاذ بعض التدابير التحفظية مثل وقف الموظف عن أداء عمله الوظيفي لحين انتهاء محاكمته. في هذا المعنى تنص الفقرة السادسة من المادة (30) من الاتفاقية على أن ((تنظر كل دولة طرف، بما يتوافق مع المبادئ الأساسية لنظامها القانوني في ارساء إجراءات تجيز للسلطة المختصة عند الاقتضاء تنحية الموظف العمومي المتهم بإركاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية أو وقفه عن العمل أو نقله مع مراعاة مبدأ افتراض البراءة)).

ثانياً: عقوبة المصادرة:

1- مفهوم عقوبة المصادرة:

المصادرة عقوبة مالية تتمثل في نزع ملكية المال العائدة الى الجاني بغير مقابل وإضافتة الى ملك الدولة وترد المصادر على الأموال المتحصلة من الجريمة وكذلك على الأموال أو الأشياء التي تعد حيازتها أو صناعتها أو استعمالها أو بيعها أو عرضها للبيع جريمة في ذاتها كالمواد المخدرة والنقود المزيفة[lxxv].

وتعد المصادرة حجر الزاوية في قلب النظام العقابي لجرائم الفساد حيث لا تقل ردعاً عن العقوبات السالبة للحرية، لأنها تعني ببساطة حرمان الجناة من كل ثمار وعائدات مشروعهم الإجرامي. وقد تصدرت الفقرة (ذ) من المادة الثانية للإتفاقية لتعريف المصادرة بقولها ((يقصد بتعبير المصادرة التي تشمل التجريد حيثما إنطبق الحرمان الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى)).

2- محل المصادرة

يستفاد من نص الفقرة الأولى من المادة (31) من الاتفاقية ان المصادرة كعقوبة تطبق بشأن جرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية تشمل ما يلي:

أ- العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية أو ممتلكات تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات. ويقصد بتعبير العائدات الإجرامية وفقاً للفقرة (هـ) من المادة الثانية للإتفاقية الخاصة بتحديد المصطلحات ((أي ممتلكات متأتية أو ستحصل عليها بشكل مباشر أو غير مباشر من إرتكاب جرم)). ومؤدى ذلك ان المصادرة تنصب ليس فقط على الأموال المتحصلة مباشرة عن إحدى جرائم الفساد مثل الأموال الذي اختلسها الموظف أو مبلغ الرشوة الذي حصل عليه. بل تشتمل المصادرة أيضاً ما عادل قيمة هذه الأموال. ويعني ذلك كافة الممتلكات الأخرى التي آلت إليها عائدات الفساد سواء تم ذلك بإستخدام وسائل وتقنيات غسل الأموال أو بإستخدام الطرق العادية لتغيير هيئة هذه العائدات.

ب- الممتلكات أو العائدات أو الأدوات الأخرى التي استخدمت أو كانت معدة للإستخدام في إرتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية. وهي تشتمل كل ما يتصور أن يكون قد أستخدم بالفعل في إرتكاب إحدى جرائم الفساد كالرشوة أو الإختلاس أو الكسب الغير المشروع أو كان معداً لكي يستخدم في إرتكاب إحدى هذه الجرائم حتى ولو يستخدم بالفعل. ومن الجدير بالذكر قد اعتبر المشرع العراقي عقوبة المصادرة بأعتبارها احدى صور العقوبات التكميلية في المواد (101_ 107)

ثالثاً: العقوبات التبعية:

يترتب على الحكم بأدانه أحد الأشخاص عن إحدى جرائم الفساد وتوقيع بعض العقوبات التبعية في مواجهته مثل حرمانه من حق تولي الوظائف العمومية أو بعض حقوقه المدنية لفترة زمنية. وتطبق هذه العقوبات بمعزل عن العقوبات الأخرى

مثل عقوبة سلب الحرية أو الغرامة. وقد نصت المادة (**30**) فقرة (**7**) من الإتفاقية على أن ((تنظر كل دولة طرف حينما تسوغ جسامة الجرم ذلك. وبما يتوافق مع المبادئ الإساسية لنظامها القانوني في إتخاذ إجراءات إسقاط الأهلية بأمر قضائي أو بأي وسيلة مناسبة أخرى ولفترة زمنية يحددها قانونها الداخلي عن الأشخاص المدانين بإرتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الإتفاقية للقيام بما يلي:

أ- تولي منصب عمومي. ب- تولي منصب في منشأة مملوكة كلياً أو جزئياً للدولة)).

رابعاً: الجزاءات المدنية:

يترتب على حكم الإدانة عن إحدى جرائم الفساد توقيع جزاءات مدنية بالإضافة الى العقوبات الجزائية وتتمثل هذه الجزاءات في التعويض عن الأضرار الناشئة عن جرائم الفساد (م **35** من الإتفاقية) وفسخ العقود وإلغاء الامتيازات(م **24**من الإتفاقية).

ففيما يتعلق بجزاء التعويض عن الأضرار الناجمة عن جرائم الفساد تنص المادة (**35**) من الإتفاقية على أن ((تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير وفقاً لمبادئ قانونها الداخلي لضمان حق الكيانات أو الأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة لفعل فساد في رفع دعوى قضائية ضد المسؤولين عن أحداث ذلك الضرر بغية الحصول على تعويض. ويتضح من النص أعلاه أن الحق في التعويض عن الأضرار الناشئة عن جرائم الفساد مقرر للأشخاص الطبيعيين كما هو مقرر أيضاً للأشخاص المعنويين سواء كانت عامة أم خاصة ويطبق على حق المطالبة بالتعويض المبادئ والأحكام العامة المنصوص عليها في القانون الداخلي للدولة. ومؤدى ذلك بطبيعة الحال أن تتوافر عناصر المسئولية المدنية الموجبة للتعويض من خطأ وضرر وعلاقة سببية . وفيما يتعلق بفسخ العقود وإلغاء حقوق الإمتياز لجزاءات مترتبة على جرائم الفساد: فقد وردت ضمن المادة (**34**) من الإتفاقية تحت عنوان (عواقب أفعال الفساد) والتي تنص على أنه (مع إيلاء الاعتبار الواجب لما اكتسبته الأطراف الغير من حقوق بحسن نية. وتتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي تدابير تناول عواقب الفساد. وفي هذا السياق يجوز للدول الأطراف أن تعتبر الفساد عاملاً ذا أهمية في إتخاذ إجراءات قانونية للإلغاء أو فسخ عقد أو سحب إمتياز أو غير ذلك من الصكوك المماثلة أو اتخاذ أي إجراء آخر).

ومن الجدير بالذكر أن هذه الإجراءات غير الجزائية المنصوص عليها في المادة (34) من الإتفاقية غير محددة على سبيل الحصر، حيث أورد النص صوراً لها ثم أعقب ذلك بعبارة (أو أي إجراء آخر)).

وهي تفترض حال تطبيقها توافر الأسباب القانونية الموجبة لها مثل إبطال أو فسخ العقود القانونية وتبقى إمكانية تطبيق مثل هذه الجزاءات منوط في ظل الإتفاقية بأمرين:

أولهما: عدم المساس بحقوق الغير حسني النية التي تكون قد اكتسبت مثلاً وفقاً لأحد العقود وهذا مبدأ عام سبق الإشارة إليه في مواضع أخرى من الاتفاقية كما في حالة المصادرة (الفقرة (9) من المادة (31) من الإتفاقية).

وثانيهما: مراعاة المبادئ الأساسية للقانون الداخلي للدولة حيث من المتصور أن تختلف النظم التشريعية من دولة لأخرى في هذا الشأن.

وقد اعتمد المشرع العراقي الجزاءات المدنية لمواجهة ظاهرة الفساد لاسيما في القوانين الخاصة منه , فقد نصت الفقرة الرابعة من المادة (62) من قانون البنك المركزي العراقي لسنة 2004 على (لا تحول العقوبات الإدارية المنصوص عليها في هذه المادة والتي يفرضها البنك المركزي العراقي من اتخاذ أي اجراءات مدنية او جنائية لمحاسبة هذا الشخص تقضي بها احكام أي قانون اخر) . وكذلك ما نصت عليه ايضا الفقرة (5) من المادة (56) من قانون المصارف العراقي لسنة 2004 واذ تنص على (لا يمنع فرض البنك المركزي العراقي أي من الاجراءات او العقوبات الادارية المنصوص عليها في هذه المادة قيام مساءلة مدنية او جزائية لاحكام أي قانون اخر).

الخاتمة

يتضح من مجمل ما تم بحثه لموضوع النموذج القانوني لجرائم الفساد , إن المشرع العراقي فيما يتعلق بجرائم الفساد قد جاء من حيث المبدأ متوائما مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 سواء كان ذلك على صعيد القوانين العامة أو القوانين الخاصة ولم يبتعد عن أحكام الاتفاقية إلا على سبيل الاستثناء.فمن خلال دراستنا لإحكام هذه الاتفاقية وتحليل نصوصها ومقارنتها مع التشريع العراقي وجدنا أن هناك من الأحكام ما يجب أنتتضمنه التشريعات العراقية لاسيما وان العراق

قد أصبح عضو في هذه الاتفاقية . عليه فبناء على الدراسة المتقدمة وما وصلت إليه من نتائج نتقدم بالتوصيات التالية:- .

1-تقنين نصوص خاصة بتجريم أو تشديد العقوبات بشان جرائم الرشوة المقدمة من الكيانات التي تمثل أشخاص معنوية التي لها نفوذ أو اثر فاعل في الفساد الإداري أو المالي تتميز عن تلك النصوص التي عالجت أحكام الرشوة وفقا للمبادئ العامة في قانون العقوبات

2-تشريع قوانين خاصة بمساءلة الموظفين الدوليين الذين يعملون في المنظمات أو الهيات الدولية أو الإقليمية والتي لها مقرات داخل العراق .

3-تقنين نصوص خاصة باستغلال النفوذ أو الاتجار بالنفوذ وذلك لما يمثله من خطر جسيم ذات اثر على البنى التحتية الاقتصادية في العراق الذي يشهد تطورا ملحوظا في الآونة الأخيرة

4-تشريع قوانين خاصة بالكسب غير المشروع تتضمن عقوبات صارمة تردع الأشخاص أو الموظفين الذين يلجؤا إلى استغلال الوظيفة وجعلها الوسيلة غير المشروعة للتربح المادي

5-تشريع قانون خاص بمفوضية النزاهة وذلك لما يعتري هذا القانون من أخطاء قانونية ولغوية فضلا عما جاء به من هيكلية والاختصاصات لا تتفق مع الإستراتيجية الواجب إتباعها في مكافحة الفساد في العراق

6-تنمية العلاقات من المنظمات الدولية ذات العلاقة بمكافحة الفساد وترسيخ الشفافية وغسيل الأموال وخاصة منظمة الشفافية الدولية والمشاركة في جهود البنك الدولي في مجال مكافحة الفساد .

7-تنمية قدرات ومهارات الموظفين العموميين العلمية والإدارية والفنية .

البنى القانونية والمؤسسية لمكافحة الفسادفي السلطةالفلسطينية

شهدت السنوات الأخيرة، بداية من عام 2002، تطورا هاما في عملية الإصلاح في السلطة الفلسطينية. لكن الانطلاقة الأساسية لمكافحة الفساد بدأت عام 2005 بإصدار قانون الكسب غير المشروع وبوجود إرادة سياسية لدى الرئيس محمود عباس بإطلاق عملية محاسبة لموظفين كبار تحوم حولهم شبهات فساد كاستغلال النفوذ الوظيفي واختلاس المال العام وإهداره. وإن كانت هذه العملية مازالت في

بدياتها ولم يعرض أيا من المتهمين بالفساد أمام القضاء وتأخذ طابع "السرية" وعدم الإعلان عن أسماء المعتقلين على ذمة التحقيق في قضايا الفساد.

تأسست السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع أثر الاتفاقية الانتقالية بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل عام 2003 في إطار حكم ذاتي. بعد تعديل القانون الأساسي (الدستور) عام 2003 أصبح النظام السياسي في السلطة الفلسطينية نصف برلماني نصف رئاسي تتقاسم فيه الرئاسة الفلسطينية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية. يبلغ عدد سكان الأراضي الفلسطينية 3.8 مليون نسمة، فيما تظهر التقارير الدولية والمحلية حصول نمو في الاقتصاد الفلسطيني بحوالي 8% وانخفاض في حجم البطالة إلى 23% عام 2005. لكن مستويات الفقر بقيت عالية، حيث بقي حوالي ثلثي الفلسطينيين تحت خط الفقر (المعرف بدوارين وعشرين سنتا لليوم الواحد).

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد القواعد القانونية المناهضة للفساد في القوانين السارية في أراضي السلطة الفلسطينية، والبنى المؤسسية العاملة في مقاومة الفساد، ومن ثم رصد لأهم الإصلاحات لتعزيز قيم النزاهة ومكافحة الفساد خلال السنوات الخمس الأخيرة.

الفصل الثالث

البيئة القانونية المقاومة للفساد في السلطة الفلسطينية

ورثت السلطة الفلسطينية مجموعة من الأنظمة والتشريعات المختلفة. لا تعالج هذه القوانين جرائم الكسب غير المشروع بشكل منفصل لكنها عالجتها ضمن قانوني العقوبات المطبقين في الضفة الغربية وقطاع غزة كل على حدة، عند تطرقها للجرائم المخلة بالوظيفة العامة كجزء من الجرائم التي تقع على الإدارة العامة، وتحدثت عن تلقي الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة العامة من قبل الموظفين العموميين دون تفصيل الفئات الخاضعة للقانون بشكل موسع. في حين افتقرت المنظومة القانونية الموروثة إلى تنظيم مسألة تضارب المصالح خاصة للوزراء والنواب ولم تذكر كذلك تقديم كبار الموظفين إقرار الذمة المالية كأحد الوسائل المانعة للفساد.

أولا: مكافحة الكسب غير المشروع

يعتبر، القانون الأساسي المعدللسلطة الوطنية وقانون الخدمة المدنية لسنة 1998وتعديلاته لعام 2005 وقانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 الساري المفعول في الضفة الغربية وقانون العقوبات رقم 69 لسنة 1953 الساري المفعول في قطاع غزة وقانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005، الأساس القانوني لمكافحة الكسب غير المشروع، على الرغم من أن أحكام هذه القوانين، فيما عدا قانون الكسب غير المشروع الصادر حديثا، لا تتضمن جريمة الكسب غير المشروع بشكل منفصل، كما أنها لا تتطرق إلى هذا المصطلح تحديداً، إلا أنها تضمنت ما يتعلق بالجرائم المخلة بالوظيفة العامة كجزء من الجرائم التي تقع على الإدارة العامة، وتعالج بشكل عام تلقي الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة من قبل الموظفين العموميين.

فيما يعرفقانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005 الكسب غير المشروع بأنه: كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون (قانون الكسب غير المشروع) لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني أو للآداب العامة أو بأية طريقة غير مشروعة وإن لم تشكل جرما.وكل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو على أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها.كما أنه يدخل في حكم الكسب غير المشروع كل مال حصل عليه

أي شخص طبيعي أو اعتباري عن طريق تواطؤ مع أي شخص من الخاضعين لأحكام هذا القانون على استغلال وظيفته أو صفته.

1) قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960

مازال قانون العقوبات الأردني الصادر في 1960/5/1 ساري المفعول في الضفة الغربية التي كانت تحت السيطرة الأردنية ما بين 1948-1967، فيما يسري في قطاع غزة قانون العقوبات رقم 69 لسنة 1953 الصادر عن الحاكم الإداري المصري أثناء الإدارة المصرية في قطاع غزة ما بين 1948-1967.

أ) فئات الموظفين الخاضعين لأحكام قانون العقوبات لسنة 1960

يعرف قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 المطبق في الضفة الغربية الموظف العام لغايات تحديد الجرائم التي تقع على الإدارة العامة في المادة 169 بأنه " يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة". كما أن قانون العقوبات لسنة 1953 المطبق في الضفة الغربية يعرف الموظف بأنه: كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة. كما يعد فيحكم الموظفينالمستخدمون في المصالح التابعة للحكومة أو الموضوعة تحت رقابتها، وأعضاء المجالس النيابية العامة أو المحلية سواء أكانوا منتخبين أم معينين، والمحكمون أو الخبراء ووكلاء الديانة والمصفون والحراس القضائيون، والأطباء والجراحون والقابلات بالنسبة إلى ما يعطونه من بيانات أو شهادات بشأن حمل أو مرض أو عاهة أو وفاة، وكل شخص مكلف بخدمة عمومية.

ب) جرائم الكسب غير المشروع

يحدد قانون العقوبات لسنة 1960 وقانون العقوبات لسنة 1953 الجرائم التي تقع في الإدارة العامة بالرشوة والهدايا والوعود من قبل الموظف العمومي أو إبداء الاستعداد لتقديمها من قبل الأشخاص إلى الموظفين العموميين. واستثمار الوظيفة، والحصول على منفعة شخصية والاتجار غير المشروع، وهي تشمل النقود التي بحوزة الموظف العمومي ويدخلها في ذمته الشخصية، وكذلك تحريف وحذف وإتلاف

الأوراق والحسابات بهدف منع اكتشاف الاختلاس ، وقيام الموظف بطلب أو قبول أو أخذ وعد أو عطية، لنفسه أو لغيره، على أداء عمل من أعمال وظيفته أو يزعم انه من أعمال وظيفته أو للامتناع عن القيام بهذا العمل. ويتضمن ذلك أيضا استعمال نفوذ الموظف العمومي، سواء نفوذاً حقيقياً أو مزعوماً، للحصول أو لمحاولة الحصول من أية سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو التزام أو ترخيص أو اتفاق توريد أو مقاولة أو وظيفة أو خدمة أو أية ميزة من أي نوع.

كما تشمل أيضا حصول الموظف على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها. ويظهر من هذه الجرائم المتعلقة بالكسب غير المشروع قيام ممثلي الإدارة العامة وضباط الشرطة وسائر متولي الشرطة العامة بالاتجار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة بالحاجات ذات الضرورة الأولية غير ما أنتجته أملاكهم (مادة 176).

ج) العقوبات المدنية والجنائية

تنص قوانين العقوبات السارية المفعول في الضفة الغربية وقطاع غزة على العقوبات التالية المتعلقة بجرائم الكسب غير المشروع للعاملين في القطاع العام.

- عقوبة الرشوة:

تنص المادة 170 من قانون العقوبات لسنة 1960 على أن كل موظف طلب رشوة (طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين، وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائتي دينار) للقيام بواجبه الوظيفي يعاقب بالحبس من ستة أشهر كحد أدنى إلى سنتين وبغرامة مالية.فيما تنص المادة 103 من قانون العقوبات لسنة 1953 على أن كل موظف طلب رشوة للقيام بواجبه الوظيفييعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه. كما أنه يعاقب بنفس العقوبة كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للامتناع عنه (المادة 103 مكرر).

تنص المادة 171 من قانون العقوبات لسنة 1960 على أن كل موظف طلب رشوة ليمتنع عن القيام بواجبه أو يعمل عملا مخالفا لوظيفته يعاقب بالحبس من سنة إلى ثلاثة سنوات وبغرامة مالية من عشرين ديناراً إلى مائتي دينار. فيما تنص المادة 104 على أنه يعاقب كل موظف طلب رشوة ليمتنع عن القيام بواجبه أو يعمل

عملا مخالفا لوظيفته بالأشغال الشاقة المؤبدة وضعف الغرامة المذكورة في المادة 103 من هذا القانون.

وتحدد المادة 105 من قانون العقوبات لسنة 1953 أن عقوبة كل من قبلَ هدية لقيامه بعمله أو الامتناع عن أداء عمله دون اتفاق مسبق يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه. كما أن المادة 106 تنص على أن "كل مُستخدم طلب لنفسه أو لغيره أو قبِلَ أو اخذ وعداً أو عطية بغير علم مخدومه ورضائه لأداء عمل من الأعمال المكلف بها أو الامتناع عنه يعتبر مرتشياً ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين".

- عقوبة استثمار الوظيفة

تنص المادة 175 من قانون العقوبات الساري المفعول في الضفة الغربية على عقوبة كل موظف قام باستثمار عمله الموكل إليه عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة مالية لا تنقص عن قيمة الضرر الناجم عن فعله. فيما تحدد المادتين 115 و116 من قانون العقوبات الساري المفعول في قطاع غزة عقوبة كل موظف عمومي أضر في مصالح الدولة ليحصل على ربح من جراء عقد صفقة في المقاولات أو التوريدات أو أضر بمصلحة الدولة يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة.

- عقوبة الحصول على منفعة شخصية والاتجار غير المشروع

تحدد المادة 176 من قانون العقوبات الساري المفعول في الضفة الغربية عقوبة كل من حصل على منفعة شخصية والاتجار غير المشروع كما يلي"يعاقب من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة أقلها عشرة دنانير:1- كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها سواء أفعل ذلك مباشرة أو على يد شخص مستعار أو باللجوء إلى صكوك صورية.2- ممثلو الإدارة وضباط الشرطة والدرك وسائر متولي الشرطة العامة إذا أقدموا جهاراً أو باللجوء إلى صكوك صورية مباشرة أو على يد شخص مستعار على الاتجار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة بالحبوب وسائر الحاجات ذات الضرورة الأولية غير ما أنتجته أملاكهم.

- عقوبة استخدام الواسطة

تنص المادة 105 مكرر من قانون العقوبات لسنة 1953 على أنه يعاقب كل من قبل الواسطة للقيام بعمله بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه وتزيد على

خمسمائة جنيه. كما أن المادة 106 مكرر تنص على معاقبة كل من يقوم باستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم لدى أي سلطة عامة بالأشغال الشاقة المؤبدة وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط في الأحوال الأخرى".

- عقوبات إضافية في جرائم الكسب غير المشروع

تنص المادة 118 من قانون العقوبات الساري المفعول في قطاع غزة بالإضافة إلى العقوبات المنصوص عليها في جريمتي الاختلاس والحصول على منفعة شخصية من إدارة مصالح الدولة. فإنه يعزل كل من ارتكب هذان الجرمان من الوظيفة العامة. فيما تعتبر المادة 119 مكرر أن المدة المسقطة للدعوى العمومية في جرائم الكسب غير المشروع المقترفة من موظفي القطاع العام تبدأ من تاريخ انتهاء الوظيفة وليس من تاريخ اقتراف الجريمة.

2) القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية :

يفرض القانون الأساسي على أعضاء المجلس التشريعي عدم جواز استغلال منصبهم العام. حيث تنص الفقرة الأولى من المادة 54 على أنه" لا يجوز لعضو المجلس التشريعي أن يستغل عضويتـــه في أي عمل من الأعمال الخاصة، وعلى أي نحو".

3) قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004

كرر قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي في المادة 10 نص المادة 54 من القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية التي تمنع عضو المجلس التشريعي من استغلال عضويته في المجلس التشريعي في أي مصلحة خاصة " لا يجوز للعضو أن يستغل عضويته في أي عمل من الأعمال الخاصة، وعلى أي نحو".

لم يحدد قانون واجبات وحقوق الأعضاء كيفية محاسبة عضو المجلس التشريعي في حال خالف أحكام هذا القانون ولا العقوبات التي قد تفرض على عضو المجلس التشريعي. إلا أن المادة 26 من قانون واجبات وحقوق النواب أجازت رفع الحصانة عن النواب.

4) قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته[3]

يعرف قانون الخدمة المدنية لسنة 1998 الموظف العام بأنه" الموظف أو الموظفة وهو الشخص المعين بقــرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظـــام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلكالوظيفة أو مسماها".

يحظر قانون الخدمة المدنية لسنة 1998 في الفقرة 3 من المادة 80 على الموظف "استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأيّة هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته".

أ) فئات الموظفين الذين يخضعون لقانون الخدمة المدنية

تسري أحكام قانون الخدمة المدنية، وفقا لأحكام المادة 9، على كل من 1. الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية ويتقاضون رواتبهم من خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية حسب نظام تشكيلات الوظائف. 2. الموظفين المعينين بمقتضى قوانين أو قرارات خاصة فيما لم يرد بشأنه نصٌ فيها.

ب) العقوبات المدنية والجنائية

حدد قانون الخدمة المدنية لسنة 1998 وتعديلاته العقوبات التأديبية في المادة 68 في حال ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بهــا في الخدمة المدنية أو في تطبيقهــا بما يلي:-

1. التنبيه أو لفت النظــر. 2.الإنذار.
3. الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يوماً.
4. الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر.
5. الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون.
6. الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب.
7. تخفيض الدرجة.   8. الإنذار بالفصل.
9. الإحــالة إلى المعــاش. 10. الفصــل من الخدمة.

---

[3] صدر قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 في 1998/3/20 وهو أول قانون للخدمة المدنية يحكم عمل الموظفين في السلطة الوطنية ويوحد أنظمة الخدمة الموجودة في قطاع غزة والضفة الغربية. وعدل هذا القانون بقانون رقم 4 لسنة 2005 الصادر في 2005/4/2.

ج) الهيئة المسؤولة عن التحقيق

أوجبت الفقرة 2 من المادة 69 من قانون الخدمة المدنية وتعديلاته إجراء التحقيق في المخالفات التي تتطلب عقوبة أعلى من التنبيه أو لفت النظر. ومنحت المادة 86 اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية[4] رئيس الدائرة الحكومية المختص أو من يفوضه من بين الفئة العليا سلطة توقيع عقوبتي التنبيه أو لفت النظر على موظفي الفئة الأولى فما دون.

تحدد الفقرة 1 من المادة 71 من قانون الخدمة المدنية وتعديلاته أن صلاحية إحالة موظفي الفئة العليا هي من اختصاص مجلس الوزراء على أن تتشكل لجنة التحقيق من موظفين لا تقل درجاتهم عن درجــة الموظف المحال للتحقيق. لكن لم يحدد قانون الخدمة الجهة التي تتولى إحالة الموظفين، دون الفئة العليا، على التحقيق. لكن المادة 86 من اللائحة التنفيذية تنص على " فيما عدا الفئتين الخاصة والعليا يصدر رئيس الديوان (ديوان الموظفين العام) أو من يفوضه بذلك خطيا بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة قرارا بتشكيل لجنة تحقيق مع الموظف وسماع أقواله ويشمل القرار مهمة اللجنة ومكان وزمان انعقادها".

5) قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005

صدر قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005 بتاريخ 2005/1/8 ليصبح الإطار القانوني الاشمل في السلطة الوطنية الذي يعالج قضايا الكسب غير المشروع وتحديد الجهة المسؤولة عن متابعته والتحقيق بقضاياه.

أ/ فئات الموظفين الذين يخضعون لقانون الكسب غير المشروع

حدد قانون الكسب غير المشروع فئات الموظفين الخاضعين لأحكامه بما يلي:

1. رئيس السلطة الوطنية ونوابه ومستشاروه.
2. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم.
3. أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني.
4. أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة.
5. رؤساء الأجهزة ومديرو الدوائر ونوابهم في قوات الأمن والشرطة.
6. المحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية.

---

[4] صدرت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية في 2005/8/15.

7. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة شركات المساهمة العامة ومديروها التنفيذيون التي تكون السلطة الوطنية أو أي من مؤسساتها مساهما فيها.
8. الموظفون الخاضعون لقانون الخدمة المدنية من الفئات الخاصة والأولى والثانية.
9. مأمورو التحصيل ومندوبوهم والأمناء على الودائع والصيارف ومندوبو المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع من الفئات الثالثة والرابعة والخامسة المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية ومن في حكمهم من أفراد قوات الأمن والشرطة.
10. موظفو ومسئولو وأعضاء الجهات التي تتلقى موازناتها أو أي دعم من الموازنة العامة للدولة.
11. أي شخص آخر يقرر مجلس الوزراء إخضاعه لأحكام هذا القانون.

ب/ العقوبات المدنية والجنائية

حدد قانون الكسب غير المشروع العقوبات المتعلقة بجريمة الكسب غير المشروع في المادة 25 منه بما يلي :

1. الحبس المؤقت، كما أحال تحديد العقوبات إلى قانونين العقوبات السارية المفعول أي للعقوبات المقررة لجرائم الكسب غير المشروع عندما أشار إليها في المواد 12 و14 و15 و32. (انظر قانون العقوبات لسنة 1960 الساري المفعول في الضفة الغربية وقانون العقوبات لسنة 1953 الساري المفعول في قطاع غزة المذكوران سابقا).
2. رد قيمة الكسب غير المشروع، وكل ما يثبت في ذمته المالية من أموال كان قد استحصل عليها عن طريق الكسب غير المشروع.
3. دفع غرامة مالية تساوي قيمة الكسب غير المشروع.
4. حرمان كل من حكم عليه حكما نهائي من تولي أي وظيفة عامة وفقا لأحكام المادة 31.
5. ووفقا لأحكام المادة 32 من قانون الكسب غير المشروع فإن العقوبات المقررة في قانون الكسب غير المشروع لا تمنع من توقيع أي عقوبة أخرى أشد تكون مقررة في أي قانون آخر.

ج/ صلاحيات الهيئة في التحقيق في الكسب غير المشروع

منح القانون هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، وفقا لأحكام المادة 8 منه، صلاحية فحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون، والتحقيق في الشكاوى التي تقدم عن كسب غير مشروع. كما أن المادة 9 تمنحها في سبيل تنفيذ اختصاصاتها طلب البيانات والإيضاحات والحصول على الأوراق والمستندات أو صور عنها من الجهات ذات العلاقة، بما فيها تلك التي تعتبر سرية. وإخضاع جميع الجهات المختصة القيام بما تكلفها بها الهيئة. وللهيئة الاستعانة بمأموري الضبط أو أية جهة أخرى مختصة.

ووفقا لأحكام المادة 24 للهيئة صلاحية الطلب من المحكمة المختصة حجز أموال المشتبه بثرائه، أو أية أموال يشتبه أنها تعود له في أي يد كانت، حجزا احتياطيا، ولها أن تطلع على دفاتر المدعى عليه ومستنداته وأن تستقي ما يلزمها من معلومات من الدوائر الرسمية وغير الرسمية وأن تستعين لأداء هذه المهمة بمن تراه مناسبا من الخبراء.

1. صلاحيات الهيئة في متابعة الكسب غير المشروع لرئيس السلطة

تمنح المادة 12 من قانون الكسب غير المشروع رئيس هيئة الكسب غير المشروع والنائب العام، في حال تبين وجود شبهات لكسب غير مشروع من قبل رئيس السلطة الفلسطينية، التقدم بطلب تمهيدي إلى المجلس التشريعي والمحكمة الدستورية للبحث في الأهلية القانونية لرئيس السلطة وفقا لأحكام المادة 37 في القانون الأساسي[5]، ويتولى النائب العام إجراءات التحقيق، وتكون محاكمة رئيس السلطة الوطنية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها، وإذا صدر حكم قطعي بإدانته أعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى المنصوص عليها في المجرمة لفعل الكسب غير المشروع المحدد في التهمة الموجه للرئيس.

2.صلاحية إحالة رئيس الوزراء والوزراء إلى التحقيق

تمنح المادة 13 من قانون الكسب غير المشروع رئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم الكسب غير المشروع أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقا لأحكام القانون. ولرئيس

5يعتبر مركز رئيس السلطة الوطنية شاغرا في أي من الحالات الآتية:- أ. الوفاة .ب. الاستقالة المقدمة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني إذا قبلت بأغلبية ثلثي أعضائه. ج. فقد الأهلية القانونية وذلك بناء على قرار من المحكمة الدستورية العليا وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.

الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق استنادا إلى أي من الأسباب المشار إليها سابقا وذلك وفقا لأحكام القانون.

فيما يوقف من يتهم من الوزراء عن مهام منصبه فور صدور قرار الاتهام، ولا يحول انتهاء خدمته دون الاستمرار في التحقيق والمتابعة. ويتولى النائب العام أو من يمثله من أعضاء النيابة العامة إجراءات التحقيق وتتم المحاكمة أمام المحكمة المختصة، وتتبع الأحكام والقواعد المقررة في قانون العقوبات والإجراءات الجزائية. كما تسري الأحكام السابقة على نواب الوزراء ووكلاء الوزارات ومن في حكمهم.

3. صلاحيات الهيئة في متابعة الكسب غير المشروع لعضو المجلس التشريعي

تمنح المادة 15 رئيس الهيئة والنائب العام، في حالة وجود شبهات لكسب غير مشروع لدى عضو في المجلس التشريعي، الطلب من المجلس رفع الحصانة حسب أحكام المادة 26[6] من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي لسنة 2004. ويتولى النائب العام، بعد رفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي،إجراءات التحقيق والاتهام وتتم المحاكمة أمام المحكمة المختصة وتتبع الأحكام والقواعد المقررة في قانوني العقوبات والإجراءات الجزائية، وإذا حكم بإدانته بحكم نهائي يفقد عضويته في المجلس التشريعي مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى المقررة وفقا للقانون.

4. صلاحية الهيئة في متابعة الكسب غير المشروع لأعضاء السلطة القضائية

إذا تبين لهيئة الكسب غير المشروع وجود شبهات قوية على كسب غير مشروع لأحد أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة تحيل الأمر إلى مجلس القضاء الأعلى لاتخاذ الإجراءات القانونية وفقا لأحكام المادة 56 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.[7]

---

[6] تنص الفقرة الثانية من المادة 26 في قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي على أنه "يقدم طلب رفع الحصانة خطيا من النائب العام إلى الرئيس مرفقا بمذكرة تشتمل على نوع الجرم ومكانه وزمانه والأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات قانونية. 3. يحيل الرئيس طلب رفع الحصانة إلى اللجنة القانونية ويعلم المجلس بذلك. 3. تبحث اللجنة الطلب وتقدم تقريرها إلى المجلس، ويأخذ المجلس قراره برفع الحصانة باغلبية الثلثين بعد الاستماع إلى راي عضوين مع وعضوين آخرين ضد موضوع الطلب".

7 تنص المادة 56 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002 على - في غير حالات التلبس بالجريمة لا يجوز القبض على القاضي او توقيفه إلا بعد الحصول على إذن من مجلس القضاء الأعلى.2- وفي حالات التلبس على النائب العام

5. صلاحية الهيئة في متابعة الكسب غير المشروع لبقية الخاضعين لأحكام قانون الكسب غير المشروع

وفقا لأحكام المادة 21 لرئيس هيئة الكسب غير المشروع، إذا تبين له من خلال الإقرارات أو من خلال الشكاوى المقدمة وجود شبهات قوية على كسب غير مشروع بعد إجراء الفحص اللازم، أن يقرر إحالة الأوراق إلى النائب العام للقيام بتحريك الدعوى بشأنها لاتخاذ المقتضى القانوني. أو تقديمها لمحكمة البداية المختصة مباشرة إذا كانت شبهة الكسب غير المشروع غير معلومة المصدر أو كان هذا الجرم قد مر عليه الزمن أو سقط بإحدى طرق سقوط دعوى الحق العام.

ثانيا: تضارب المصالح

تتعارض المصالح حين تتأثر موضوعية واستقلالية قرار موظف عام بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه هو شخصياً أو تهم أحد أقربائه أو أصدقائه المقربين أو حين يتأثر أداؤه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة. الموظف العام يتحمل مسؤولية ضمان عدم وجود أي تعارض للمصالح في الأعمال التي يؤديها. ففي العديد من الحالات لا يكون تعارض المصالح ظاهراً للعيان، أو معروفاً في المجتمع المحيط بالموظف، ويكفي أن تُكشف قضية واحدة لتهز ثقة المواطنين، ليس بالموظف ومؤسسته فحسب بل بالجهاز التنفيذي ككل.[8]

لكن ما زالت منظومة القوانين المتعلقة بالحد من الفساد قاصرة عن تحديد بعض أشكال تضارب المصالح كتوظيف الأقارب والأصدقاء، ومنح عقود أو أصدقاء أو لشركات يمتلكها أقارب أو أصدقاء. كما أنه لم يحدد أي قانون فترة زمنية يمنع الموظف العام خلالها من شغل منصب في مؤسسة خاصة عمل معها أثناء خدمته بحكم وظيفته بعد تركه الخدمة في القطاع العام.

1) القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية

عند القبض على القاضي أو توقيفه أن يرفع الأمر إلى مجلس القضاء الأعلى خلال الأربع وعشرين ساعة التالية للقبض عليه، ولمجلس القضاء الأعلى أن يقرر بعد سماع أقوال القاضي إما الإفراج عنه بكفالة أو بغير وإما استمرار توقيفه للمدة التي يقررها وله تمديد هذه المدة.3- يجري توقيف القاضي وتنفيذ العقوبة المقيدة للحرية عليه في مكان مستقل عن الأماكن المخصصة للسجناء الآخرين.

[8] انظر منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، بيروت: منظمة الشفافية الدولية؛ المركز اللبناني للدراسات، [د.ت]، ص 201.

تشدد المادة 80 من القانون الأساسي على منع تعاقد رئيس مجلس الوزراء والوزراء لاستئجار أو شراء أملاك الدولة، وممارسة أي مهنة أو تقاضي راتبا من أي جهة غير الراتب المخصص من الموازنة العامة.

صاحب الحق في الإحالة إلى التحقيق

وفقا لأحكام المادة 75 للقانون الأساسي، لرئيس السلطة إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقا لأحكام القانون". كما لرئيس مجلس الوزراء بإحالة أي من الوزراء إلى التحقيق.

الهيئة المسؤولة عن التحقيق

يتولى النائب العام أو من يمثله من أعضاء النيابة العامة، وفقا لأحكام المادة 76 من القانون الأساسي، إجراءات التحقيق والاتهام وتتم المحاكمة أمام المحكمة المختصة، وتتبع الأحكام والقواعد المقررة في قانوني العقوبات والإجراءات الجزائية، والى أن يتم الانتهاء من التحقيق يوقف من يتهم من الوزراء عن مهام منصبه فور صدور قرار الاتهام، ولا يحول انتهاء خدمته دون الاستمرار في إجراءات التحقيق والمتابعة.

2) قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم10 لسنة 2004

أكد قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس على منع تضارب المصالح لأعضاء المجلس التشريعي حيث تمنع المادة 3 استخدم عضو المجلس أية معلومات سرية مما حصل عليها بصفته نائبا في غير عمله البرلماني. أما المادة 4 منه شددت على عدم جواز تعاقد النائب مع الدولة لشراء أو استئجار أملاكها أو تأجيرها أو مقايضتها أو إبرام عقد توريد ...الخ إلا إذا تم التعاقد طبقا لقواعد عامة تسري على الكافة، وفي جميع الأحوال عليه ألا يستغل صفته في الحصول على مزايا خاصة بغير وجه حق.

ومنعا لوجود تعارض للمصالح لأعضاء السلطة التشريعية في أداء عملهم الرقابي على السلطة التنفيذية. فإن المادة 9 من القانون تمنع عضو المجلس التشريعي تولي أي منصب حكومي فيما عدا منصب وزير. وأكدت المادة 5 على أنه "لا يجوز للعضو أن يمثل الحكومة أو أن يتفاوض عنها مقابل أجر". فيما المادة 8 من نفس القانون تمنع عضو المجلس التشريعي من أن يكون عضوا في أي مجلس

استشاري أو إشرافي أو إداري لأي من المؤسسات التابعة للدولة، والمادة 6 لا تجيز لعضو المجلس التشريعي أن يكون وكيلا في قضية تكون السلطة الوطنية خصما فيها. ومنعت المادة 7 عضو المجلس التشريعي من تولي أية أعمال وظيفية أو استشارية لدى أية جهة كانت مقابل أجر.

3) قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته

حظر قانون الخدمة المدنية لسنة 1998 في الفقرة الثانية من المادة 67 على الموظف الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة، لكن في نفس الفقرة أحال القانون إلى اللائحة التنفيذية تحديد الضوابط والأحكام للأعمال التي يجوز للموظف أداؤها في غير أوقات الدوام الرسمية بما لا يضر أو يتعارض أو يتناقض مع الوظيفة أو مقتضياتها.

وحددت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة في 2005/8/15 القواعد العامة والشروط الواجبة لعمل الموظف بوظيفة أخرى. حيث اشترطت المادة 83 من اللائحة موافقة رئيس الدائرة الحكومية وإشعار الديوان بذلك. فيما لا تعتبر نفس المادة شراء الأسهم أو المساهمة في الشركات عملا خارج نطاق الوظيفة مادام الموظف غير فعال بأية صورة كانت في إدارة الشركة أو الشراكة. كما أن المادة 84 أجازت منح إذن العمل شريطة ألا يزيد عن سنة مع حق الموظف بطلب تجديده.

وحددت المادة 85 من اللائحة شروط منح الإذن بالعمل خارج نطاق وظيفة الموظف كما يلي[9]:

1. ألا يؤثر هذا العمل على واجبات وقدرات الموظف في نطاق عمله في مجال الخدمة المدنية أو يمس مركزه كموظف.
2. ألا يرتبط هذا العمل بصورة مباشرة أو غير مباشرة بتأدية الموظف لمهامه المكلف بها.
3. ألا يرتبط الموظف مع أي فرد أو شركة أو مؤسسة لها ارتباطات مالية أو تجارية مع الدائرة الحكومية التي يعمل بها، أو مع أي دائرة حكومية أخرى له صلة معها في نطاق عمله في الخدمة المدنية.
4. ألا يكون في ممارسته هذا العمل أي ضرر أو تعارض أو تناقض مع الوظيفة ومقتضياتها أو مع أنظمة الخدمة المدنية أو أي قانون آخر.

---

[9] بخصوص العقوبات انظر العقوبات التأديبية المذكورة سابقا في قانون الخدمة المدنية المتعلقة بمواد الكسب غير المشروع.

5. أن يكون العمل خارج نطاق الدوام الرسمي أو مكان عمل الموظف، وألا يستعمل ممتلكات أية دائرة حكومية في أداء هذا العمل.
6. ألا يزيد عدد ساعات العمل خارج نطاق الوظيفة عن ثلاث ساعات في اليوم الواحد، بحيث لا يتعدى تسعة ساعات في الأسبوع.

4) قانون الخدمة لقوى الأمن رقم 8 لسنة 2005 [10]

يعرف، قانون الخدمة لقوى الأمن الفلسطينية، العسكري بكل ضابط أو ضابط صف أو فرد في أية قوة من قوى الأمن. يمنع قانون الخدمة لقوى الأمن الفلسطينية في المواد 91 و93 و170 و172 كافة الضباط والأفراد العاملين في قوى الأمن العمل بأجر أو دون أجر.

كما أن القانون حظر على الضباط وضباط الصف والأفراد القيام بالأعمال التالية:
1. شراء العقارات أو المنقولات مما تطرحه الجهات الإدارية أو القضائية للبيع في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته إذا كان ذلك مما يتصل بها.
2. مزاولة الأعمال التجارية أو الصناعية من أي نوع، وبوجه خاص أن تكون له أية مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته.
3. استئجار الأراضي أو المباني أو أية عقارات أخرى بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته.
4. الاشتراك في تأسيس الشركات أو في عضوية مجالس إداراتها، أو أي منصب آخر فيها، ما لم يكن مندوبا عن قوة من قوى الأمن فيها.
5. أعمال المضاربة في البورصات.

أ/ فئات الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة في قوى الأمن

يخضع لأحكام قانون الخدمة في قوى الأمن لسنة 2005 الضباط وضباط صف والأفراد العاملين في قوى الأمن الفلسطينية التي تتألف من قوات الأمن الوطني وجيش التحرير الوطني وجهاز المخابرات العامة وقوى الأمن الداخلي المشكلة من جهاز الشرطة وجهاز الأمن الوقائي وجهاز الدفاع المدني.

ب/العقوبات المدنية والجزائية

تنص المادة 94 على أن " 1. كل ضابط يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو في القرارات الصادرة من الوزير المختص، أو يخرج على

---

[10] صدر قانون الخدمة لقوى الأمن في 2005/6/4

مقتضيات الواجب في أعمال وظيفته، أو يسلك سلوكا، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبيا، وذلك مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء، ولا يعفى الضابط من العقوبة استناد لأمر.2. لا يعفي الضابط من العقوبة استنادا لأمر قائده أو مسئوله إلا إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذا لأمر صادر إليه من هذا القائد أو المسئول بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده.3. لا يسأل الضابط مدنيا إلا عن خطئه الشخصي.

ج/ الجهات الموقعة للعقوبات

حددت المادة 96 العقوبات التأديبية التي تختص لجنة الضباط توقيعها على الضباط وهي:

1. إنهاء الندب.
2. الترك في الرتبة بما لا يزيد عن سنتين.
3. الحرمان من العلاوة الدورية أو علاوة القيادة.
4. الإحالة إلى الاستيداع.
5. الاستغناء عن الخدمة.

5) قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002

عالج قانون السلطة القضائية مسألة تضارب المصالح في قضيتين الأولى خارج نطاق العمل القضائي كالعمل التجاري أو خارج أوقات العمل الرسمي، والثانية تتعلق بالعمل القضائي في حال جلس في دائرة واحدة مع أحد أقربائه.

وفقا لأحكام الفقرة الأولى من المادة 28، فإنه لا يجوز للقاضي القيام بأي عمل تجاري، والقيام بأي عمل لا يتفق واستقلال القضاء وكرامته، كما أنه يجوز لمجلس القضاء الأعلى أن يقرر منع القاضي من مباشرة أي عمل يرى أن القيام به يتعارض مع واجبات الوظيفة وحسن أدائها.

أما فيما يتعلق بتضارب المصالح المتعلقة بوجود أحد أقربائه. فإن المادة لا تجيز الجلوس في دائرة واحدة قضاة بينهم قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الثانية،وأن يجلس للقضاء أي من القضاة الذين تربطهم صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة مع عضو النيابة أو ممثل الخصوم أو أحد طرفي الخصومة.

6) قانون هيئة سوق رأس المال رقم 13 لسنة 2004

يوجب قانون هيئة سوق رأس المال على أعضاء مجلس إدارة الهيئة الإفصاح عن ما يمكن أن يكون مجالا لتضارب المصالح في عمله باعتبار أن عضو مجلس الإدارة يطلع على معلومات تتعلق بالشركات وقدراتها المالية في السوق مما يتيح له القدرة على اتخاذ القرارات الخاصة الاستثمار أو الانسحاب من السوق قبل إعلام الجمهور المعني بالمعلومات المالية عن الشركات المدرجة في السوق المالي.

وقد فرضت المادة 9 من القانون على أعضاء مجلس الإدارة عند تسلمهم مناصبهم الإفصاح عن "1. على كل عضو من أعضاء مجلس الإدارة عند تسلمه مهامه بالمجلس الإفصاح عما يلي كتابة:أ. الأوراق المالية التي يملكها أو الموجودة تحت تصرفه أو تصرف زوجه أو أولاده أو أي من أقاربه حتى الدرجة الأولى.ب. الحصص أو المساهمات في أية مؤسسة مالية يمتلكها أو الواقعة تحت تصرف العضو أو زوجه وأولاده أو الواقعة تحت تصرف أحد أقاربه حتى الدرجة الأولى.ج. أية مصلحة مالية تعود لعضو مجلس الإدارة إذا كانت هذه المصلحة خاضعة لرقابة الهيئة.2. على عضو مجلس الإدارة أن يُشعر الهيئة بأية تغييرات تطرأ على ما جاء في الفقرة (1) من هذه المادة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إجراء التغيير.3. إذا كانت هناك أية مصلحة لأي عضو من أعضاء مجلس الإدارة سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة ناشئة عن تعاقد أو تعامل تجاري مع الهيئة أو أية جهة خاضعة لرقابتها وجب عليه الإفصاح عن ذلك خطيا للمجلس. ولا يجوز له المشاركة أو التصويت في أي قرار أو توصية صادرة عن الهيئة فيما يتعلق بذلك الطلب.4. على المدير العام عند تسلمه مهامه الإفصاح كتابة عن الحصص أو المساهمات في أية مؤسسة مالية يمتلكها أو واقعة تحت تصرفه أو تصرف زوجه وأولاده أو واقعة تحت تصرف أحد أقاربه حتى الدرجة الأولى.5. يتم إيداع الوثائق المطلوبة في هذه المادة لدى وزير المالية."

7) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004

حظر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية ندب موظفي الديوان للعمل في أي مؤسسة حكومية أو غير حكومية بشكل مؤقت أو دائم. حيث تنص المادة 46 على

أنه " لا يجوز لرئيس الديوان ندب أي من الموظفين في الديوان للقيام مؤقتا أو بشكل دائم بعمل معين في أية جهة حكومية أو غير حكومية"[11].

8) قانون المياه رقم 3 لسنة 2002[12]

يخضع لأحكام هذا القانون كل من أعضاء مجلس الإدارة الذي يتكون من (رئيس السلطة الوطنية رئيساً. وزير الزراعة. وزير المالية. وزير الحكم المحلي. وزير الصحة. وزير التخطيط والتعاون الدولي.- رئيس سلطة البيئة. رئيس سلطة المياه. أمين العاصمة (القدس). ممثل عن رئيس اتحاد السلطات المحلية. ممثل عن الجامعات الفلسطينية. ممثل عن الجمعيات واتحادات المياه). وموظفي الهيئة والمستشارين والخبراء الذين تستعين بهم سلطة المياه لتنفيذ مهامها.

1. المنفعة الشخصية

تحظر المادة 13 من قانون سلطة المياه على أعضاء مجلس إدارة سلطة المياه وأي موظف من موظفيها أن تكون له منفعة شخصية في أي عقد تبرمه سلطة المياه مع الغير أو أن يعمل في أي مشروع ينفذه الغير لصالح أو تحت إشراف سلطة المياه. تفرض نفس المادة على كل من خالف من أعضاء مجلس إدارة سلطة المياه أو موظفيها، فيما يتعلق بالمنفعة الشخصية برد جميع المبالغ التي حصل عليها من جراء تلك المخالفة بالإضافة إلى التعويض عما لحق السلطة أو أي شخص آخر من ضرر نتيجة ذلك. بالإضافة إلى تعرضه للإجراءات والعقوبات القانونية المنصوص عليها في القوانين الأخرى.

2. صلة القرابة

تمنع المادة 16 من قانون سلطة المياه عرض أية مسألة على أحد المستشارين العاملين في سلطة المياه أو الذين تستعين بهم لإبداء الرأي فيها يكون أحد أقاربه حتى الدرجة الثانية له مصلحة فيها.

---

[11] لم يحدد قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية العقوبات التي قد توقع إذا خالف رئيس الديوان أحكام المادة 46 من قانون الديوان.

[12] صدر قانون المياه رقم 3 لسنة 2002 بتاريخ 2002/7/17 ويهدف إلى تطوير إدارة المياه وزيادة طاقتها وتحسين نوعيتها وحفظها من التلوث والاستنزاف.

ثالثا: الإقرار بالذمة المالية

الذمة المالية هي مجموع ما للشخص من حقوق وما عليه من التزامات مالية، وتشكل الحقوق الجانب الإيجابي من الذمة المالية، أما الالتزامات فتشكل الجانب السلبي منها، فإذا زادت الحقوق على الالتزامات كانت الذمة المالية دائنة، وإذا كان العكس كانت الذمة المالية مدينة[13].

يستهدف نظام الإقرار بالذمة المالية غالبا المراكز الهامة والحساسة في الدولة، فيلزمها بتقديم إقرارا بالذمة المالية الخاصة بها، بحيث تحفظ هذه الإقرارات لدى (جهة عليا في السلطة القضائية). ويأتي الأخذ بهذا النظام لمكافحة كل سبيل يمكن أن تلجأ إليه هذه المراكز للوصول إلى مال يزيد في ثروتها دون جهد يقره القانون، لأنها بهذه الحالة تكون قد استغلت مركزها أو الصفة التي تتمتع بها لمآرب ومطامع شخصية، لا يقرها القانون.

1) القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية

اقتصر القانون الأساسي الصادر في 2002/7/7 وتعديلاته في معالجته موضوع الإقرار بالذمة المالية وفقا لأحكام المادتين 54 و80 على أعضاء المجلس التشريعي ورئيس مجلس الوزراء والوزراء كأعضاء في السلطة التنفيذية، دون التطرق إلى رئيس السلطة الفلسطينية، ورؤساء المؤسسات العامة (هيئة،سلطة،مؤسسة) وأعضاء مجالس إداراتها، ومدراء الأجهزة الأمنية والشرطة. لكن المشرع الفلسطيني عند إقراره لمشروع قانون الكسب غير المشروع عام 2005 أكد على خضوع كافة الأشخاص السابق ذكرهم لتقديم إقرارا بالذمة المالية. ويبدو عدم النص، في القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية، إلى تقديم رئيس السلطة إقرار الذمة المالية كان نتيجة إدراك أعضاء المجلس لرفض الرئيس ياسر عرفات إصدار القانون بمجمله

2) قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004

يخضع لأحكام هذا القانون أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني ، وتكرر المادة 12 منه أحكام المادة 54 من القانون الأساسي المتعلقة بتقديم كل عضو إقرارا بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر. ولم يتطرق القانون إلى أية مساءلة أو

---

[13] الخلفي (إسماعيل)، شرح قانون الكسب غير المشروع المصري، أوردها عصام عابدين، في دراسة حول الذمة المالية في نطاق الكسب غير المشروع،رام الله:وحدة البحوث البرلمانية،2001، ص.1.

عقوبات قد يتعرض لها عضو المجلس التشريعي في حال لم يقدم إقرار الذمة المالية.

3)قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002

يخضع لأحكام قانون السلطة القضائية كل من يشغل وظيفة قاضي في السلطة القضائية وعضو في النيابة العامة. وتوجب المادة 28 منه على كل قاض تقديم إقرارا عند تعيينه.

4) ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004

توجب المادة 55 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على رئيس الديوان تقديم إقرارا بالذمة المالية.

5) قانون سلطة النقد رقم 2 لسنة 1997

يخضع لأحكام قانون سلطة النقد كل من محافظ سلطة النقد ومجلس إدارتها. تفرض المادة 23 من قانون سلطة النقد على المحافظ ونائب المحافظ وعضو مجلس إدارة سلطة النقد أن يقدم للمجلس بعد تعيينه وفي كل سنة تلي ذلك، بيانات منتظمة وكاملة عن المصالح التجارية والمالية المرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر، والتي تخصه أو تخص زوجه وأولاده القصر. ويقدم الإقرار وفقا لأحكام المادة 23 إلى مجلس إدارة سلطة النقد بوصفه تقريرا سنويا، وهو ما يعرف بالإفصاح[14] عن الأموال المنقولة وغير المنقولة، وهي لا ترقى إلى درجة إقرار الذمة المالية.

6) قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005[15]

يخضع لأحكام قانون الكسب غير المشروع في السلطة الوطنية العديد من المناصب التمثيلية وفئات الموظفين (بهذا الخصوص انظر الجزء المتعلق بالكسب غير المشروع).

أ/آلية تقديم إقرار الذمة المالية

يحدد قانون الكسب غير المشروع في السلطة الفلسطينية، وفقا لأحكام المادة 16، طريقة تقديم إقرار الذمة المالية وتواريخ التقديم كما يلي:

---

[14] لا بد من الإشارة إلى أن هذا القانون كان من أوائل القوانين التي أقرها المجلس التشريعي بل هو ثالث قانون، وفي حينه لم تكن هناك معرفة في القوانين وقواعد الحد من الفساد. ونعتقد أنها كانت خطوة ايجابية في حينه. وبات المشرع الفلسطيني بعد سنوات يفرض تقديم إقرار الذمة المالية والتي كانت آخرها إصدار قانون الكسب غير المشروع.

[15] صدر قانون الكسب غير المشروع في 2005/1/8.

1. فيما عدا الفئات المنصوص عليها في البنود (1، 2، 3، 4) من المادة (2) من قانون الكسب غير المشروع (وهي رئيس السلطة الوطنية، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، رئيس وأعضاء المجلس التشريعي، أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة) على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم إقرار الذمة المالية إلى الهيئة خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون. وإقرارا كل ثلاث سنوات أو عند الطلب على أن يتضمن مصدر أي زيادة في الذمة المالية. كما أنه يتوجب على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم إقرارا عن ذمته المالية خلال شهر واحد من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون.

2. فيما يتعلق بالفئات المنصوص عليها في البنود (1، 2، 3، 4) من المادة (2) من قانون الكسب غير المشروع (رئيس السلطة الوطنية، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، رئيس وأعضاء المجلس التشريعي، أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة)، لهيئة الكسب غير المشروع الحق في الاطلاع على إقرارات الذمم المالية الخاصة بهم ولهذا الغرض لها أن تطلب من المحكمة العليا الإذن لها بالاطلاع على إقرارات الذمم المالية لهم وعلى المحكمة العليا الإذن بذلك في الحدود التي يسمح بها القانون.

ب/ العقوبات المدنية والجنائية

حدد قانون الكسب غير المشروع العقوبات في حال خالف أيا من المكلفين بتقديم إقرار الذمة المالية بما يلي:

1. وفقا لأحكام المادة 28يعاقب كل من تخلف، من المكلفين عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المقررة بغرامة لا تقل عن مائة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا عن كل شهر تأخير من تاريخ خضوعه لأحكام قانون الكسب غير المشروع أو تاريخ تكليفه بذلك من قبل الهيئة.

2. وفقا لأحكام المادة 29 يعاقب كل من ذكر عمدا بيانات غير صحيحة في الإقرارات المنصوص عليها في قانون الكسب غير المشروع بغرامة لا تقل عن مائة دينار أردني ولا تزيد على ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا. لكن الفقرة الثانية من نفس المادة تعفي من العقوبة كل من بادر من تلقاء نفسه بتصحيح البيانات الواردة في الإقرار قبل كشف الخطأ.

ج/ الهيئة المسؤولة عن التحقيق

لتنفيذ أحكام قانون الكسب غير المشروع أنشأ القانون هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، وهي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي. ويتمتع موظفو الهيئة بالحصانة وفقا لأحكام المادة 7 من قانون الكسب غير المشروع.

كما أن الهيئة تختص بحفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها. وفحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون. والتحقيق في الشكاوى التي تقدم عن كسب غير مشروع وفقا لأحكام المادة 8 من قانون الكسب غير المشروع. وتمتلك الهيئة حق الطلب، وفقا لأحكام المادة 20 من قانون الكسب غير المشروع،من الشخص المطعون في ثرائه بيان مصدر هذا الثراء، إذا ما تبين للهيئة جدية الشكوى المقدمة للهيئة عن ثراء غير مشروع بحق أي من الخاضعين لأحكام هذا القانون.

رابعا: حماية الموظفين لتبليغهم عن كسب غير مشروع

حض قانون الكسب غير المشروع (المادة 19) الموظفين العامين على تقديم أية معلومات تفيد بوجود كسب غير مشروع. فيما تطلب المادة 18 من كل من يملك معلومات جدية أو وثائق بشأن كسب غير مشروع أن يتقدم إلى الهيئة بتلك المعلومات أو تقديم شكوى بشأنها ضد أي من الخاضعين لأحكام هذا القانون.

يوفر القانون (قانون الكسب غير المشروع لسنة 2005) الحماية الوظيفية لكل موظف قدم معلومات أو قدم شكوى بخصوص كسب غير مشروع لأحد الخاضعين لأحكام قانون الكسب غير المشروع. حيث تنص الفقرة 2 من المادة 19 على أنه "لا يجوز أن يكون البلاغ الذي تقدم به الموظف حسب الفقرة 1 (من نفس المادة) أعلاه سببا لاتخاذ أي من الإجراءات التأديبية بحقه أو اتخاذ أية إجراءات تخل بمكانته الوظيفية".

الفصل الرابع

البنى المؤسسية لمكافحة الفساد

تتكون البنى المؤسسية لمكافحة الفساد في السلطة الفلسطينية من: (1) ديوان الرقابة المالية والإدارية الذي يعالج الخروقات في المؤسسة الحكومية فيما يتعلق بالمال العام وكفاءة الموظفين. و(2) الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن "ديوان المظالم" التي تعالج الخروقات أو الاعتداء على حقوق المواطن الفلسطيني من قبل المؤسسة الحكومية، و(3) النيابة العامة مهمتها حماية المجتمع من الاعتداءات بشكل عام وتقيم الدعوى على كل من يخرق القانون وحفاظا على المال العام. و(4) المجلس التشريعي الذي يلعب دورا محوريا في مكافحة الفساد. و(5) دائرة الشكاوى في رئاسة مجلس الوزراء.

لكن مازالت هناك مؤسسة هامة لم يتم تأسيسها حتى الآن رغم صدور قانون الكسب غير المشروع الذي ينص على إنشائها وينظم عملها وهي هيئة مكافحة الكسب غير المشروع.على الرغم من إعلان الرئيس الفلسطيني محمود عباس في 2005/6/4 تفعيل قانون الكسب غير المشروع إصداره مرسوم تعيين إبراهيم أبو النجا رئيسا لهيئة مكافحة الكسب غير المشروع إلا أنه لم يقدمه للمصادقة عليه من قبل المجلس التشريعي وفقا لأحكام المادة 3 من قانون الكسب غير المشروع رقم 1لسنة 2005.

أولا: ديوان الرقابة المالية والإدارية

أنشأت هيئة الرقابة العامة بناءً على القرار رقم 22 لسنة 1994 الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، كهيئة عامة متخصصة عهد إليها مهمة الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية وغير الحكومية[16]. لكن في 27 كانون أول /ديسمبر 2004 صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004. فوفقا لأحكام المادة 4 من القانون الجديد يُعيين رئيس الديوان من قبل رئيس السلطة بتنسيب من مجلس الوزراء ومصادقة المجلس التشريعي، ويقدم رئيس الديوان تقريره السنوي إلى رئيس السلطة والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء (المادة 8)،

[16] انظر قرار إنشاء هيئة الرقابة العامة رقم 22 لسنة 1994، وقانون هيئةالرقابة العامةرقم 17 لسنة 1995، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين – المقتفي – إعداد معهد الحقوق في جامعة بيرزيت.

ما يعني أنه مسئول أمام الرئيس والمجلس التشريعي (المادة 7). كما أن القانون منح رئيس الديوان حصانة ضد العزل من قبل الرئيس دون مصادقة المجلس التشريعي على ذلك بأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي (المادة 10)، وحدد القانون مدة رئاسة الديوان بسبع سنوات غير قابلة للتجديد (المادة 10).

حددت المادة 3 أن الإجراءات والأعمال الرقابية التي يقوم بها الديوان تهدف إلى ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها،والتفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد،ومدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة،وضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

أ. الجهات الخاضعة لرقابة الديوان

حدد قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية في المادة 31 منه صراحة الجهات الخاضعة لرقابته وهي :

- رئاسة السلطة الوطنية والمؤسسات التابعة لها.
- رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم.
- المجلس التشريعي بما في ذلك هيئاته وإداراته.
- السلطة القضائية والنيابة العامة وأعضاؤها وموظفوها.
- وزارات وأجهزة السلطة الوطنية.
- قوات الأمن والشرطة وكافة الأجهزة الأمنية والعسكرية.
- الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ومن في حكمها.
- المؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم السلطة الوطنية فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية.
- المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام.
- الهيئات المحلية ومن في حكمها.

- فيما لم يرد بشأنه نص خاص تسري أحكام هذا القانون على الجهات التي تتضمن القوانين أو الأنظمة أو اللوائح أو القرارات الصادرة بشأنها قواعد خاصة.

ب. ميزانية الديوان وعدد العاملين فيه

تظهر موازنة الديوان الرقابة المالية والإدارية ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية. وتقدر الموازنة الجارية بحوالي 1.417 مليون دولار أمريكي 81% (أي 1.152) مليون دولار هي رواتب الموظفين العاملين في الديوان، بينما تقدر النفقات التشغيلية ب11% أي 156 ألف دولار. و8% أي 108 آلاف دولار نفقات تحويلية وهي الأموال التي تحول إلى صندوق التقاعد من حصة الحكومة.

يوجد اليوم 134 موظفا في الديوان مابين طواقم فنية (قانونية ورقابية) وإدارية ومستخدمين، أي أن كل موظف في الديوان مهمة الرقابة على ألف موظف في السلطة الفلسطينية، ناهيك عن الموظفين في المنظمات الأهلية والتجارية الخاضعة لرقابة الديوان. وعلى الرغم من قلة العدد، يوجد سوء في توزيع العاملين في الديوان حيث يوجد في قطاع غزة لوحده 102 موظفا بينما في الضفة الغربية يوجد 32 موظفا فقط.

ج. صلاحيات ديوان الرقابة المالية والإدارية

يتمتع ديوان الرقابة المالية والإدارية بالصلاحيات التالية:

- التدقيق في الحسابات والوثائق والمستندات واللوازم في أية دائرة، وعلى موظفي هذه الدائرة أن يسهلوا مهمته ويقدموا له كافة المعلومات التي يطلبها وله أن يلفت نظرهم إلى ما يبدو له من ملاحظات وأن يستوضح منهم عن سبب ما يظهر له من تأخر في إنجاز المعاملات.
- الطلب أو الاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات أو معلومات أو الحصول على صور منها وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق أو المستندات أو المعلومات بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول وكذلك استدعاء من يرى سماع أقوالهم.
- بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفة، ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية، تتناول نواحي الإهمال والاستهتار، أو سوء الإدارة أو الاستغلال.

- الطلب من جهة الاختصاص وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو إبعاده عنها مؤقتا إذا تبين أن وجوده على رأس عمله يضر بإجراءات التحقيق.

د. التعامل مع الشكاوى

لم ينظم الديوان (الهيئة) حتى الآن استقبال الشكاوى والتعامل معها بنظام أو دليل أو تعليمات أو آلية مكتوبة.كما أنه لم لا يمكن معرفة عدد الشكاوى المستلمة سنويا، وعدد تلك التي تم التحقيق فيها، لعدم وجود تقارير سنوية للديوان منشورة على مدار السنوات العشر الماضية. لكن الديوان مع الشكاوى يستقبل كافة الشكاوى التي تدخل ضمن اختصاصه سواء بشكل مباشر أو عبر الفاكس ووسائل الاتصال الأخرى. كما أن الديوان يتعامل مع الشكاوى سواء كانت من أشخاص معرفين أو مجهولين. و يتوجب أن يكون اسم الشاكي وعنوانه لسهولة الاتصال به إن كان معلوم الهوية، وموضوع الشكوى ووثائق الشكاوى إن وجدت. فيما ينظر النظر في قانونية الشكوى من قبل مستشار قانوني، وإن كانت من اختصاص الديوان، ومن ثم يتم تحويلها إلى الموظف المسؤول بموضوع الشكوى حسب التقسيم الإداري في الديوان. ثم تشكيل طاقم من الدائرة المعنية في الديوان للتحقيق في الشكوى في المؤسسة موضوع الشكوى.

ج. التزامات الجهات الخاضعة لرقابة لديوان

تقع على عاتق الجهات الخاضعة لرقابة الديوان الالتزامات المحددة في المواد 32 و33 و34 و35 و36 و37 و38 و39 و44 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية ويمكن إجمالها:

- على وزارة المالية أن تقدم للديوان تقريرا نهاية كل ربع سنة مفصلا ومحللا لوضع الموازنة العامة. وأن تقدم حسابات موحدة تمهيدية لمعاملات العام المنتهي في غضون ستة أشهر من أقفال السنة المالية،والحساب الختامي خلال سنة من نهاية السنة المالية.
- على المدققين الماليين في المراكز المالية كافة إبلاغ الديوان بجميع الحالات التي يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية، وذلك خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ وقوعها.
- على مفوضي الإنفاق في المراكز المالية كافة وجميع الجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الديوان، إبلاغه بما يقع في هذه الجهات من وقائع الاختلاس، أو

السرقة، أو التبديد، أو الإتلاف، أو الحريق، أو الإهمال، وما في حكمها، يوم اكتشافها، وعليهم أيضا أن يوافوا الديون بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها.

- على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تهيئة المكان اللازم لموظفي الديوان للقيام في عملهم أثناء تأدية أعمالهم الرقابية في مكاتبها، عندما يطلب منها ذلك.

ثانيا: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات بصفته رئيس دولة فلسطين ورئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بتاريخ 1993/9/30 قرارا يقضي بتشكيل "الهيئة الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان"، وتشير النسخة المتوفرة لدى الهيئة أن القرار قد صدر من مكتب الرئيس الفلسطيني بتاريخ 1993/10/3 تحت رقم 6000، ولاحقا نشر القرار في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية تحت رقم 59 لسنة 1994.[17]

بدأت الهيئة عملها في شباط /فبراير 1994، بعد تبني نظامها الأساسي وموافقة الرئيس الراحل ياسر عرفات عليه في تشرين ثاني /نوفمبر 1993، ومنذ ذلك الوقت تقوم الهيئة بدور ديوان المظالم (الامبودزمان)كما تقوم بتنفيذ عدة مشاريع في مجال إصلاح التشريعات والتوعية الجماهيرية بحقوق الإنسان.

أ. اختصاصات الهيئة

تتمتع الهيئة بموجب القرار الرئاسي باختصاص واسع جداً، فقد نص القرار على أن تكون مهمة الهيئة متابعة وضمان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية في عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية.

يمكن إجمال اختصاصات الهيئة كما يلي:

1. النظر في مشروعات القوانين الصادرة عن السلطة الوطنية، وإبداء الرأي فيها وإعداد مشروعات القوانين، ومراجعة القوانين والأنظمة واللوائح السارية في فلسطين، لضمان التزامها بمبادئ العدالة وحقوق

[17] الوقائع الفلسطينية، العدد الثاني، كانون ثاني /يناير 1995، ص.23.

الإنسان. وتقديم اقتراحات قانونية لسد الثغرات تم رصدها من قبل الهيئة.

2. مراقبة ومتابعة أعمال أجهزة السلطة الوطنية الفلسطينية، وأية هيئات أو مؤسسات عامة رسمية وشبه رسمية، لضمان التزامها بالتشريعات.
3. تبني القضايا العامة واستلام التظلمات والشكاوى والتحقيق فيها ومتابعتها مع الهيئات المعنية، واقتراح العلاج المناسب لها.
4. تقديم الاستشارات القانونية والمساعدة القانونية، إضافة إلى المقاضاة في قضايا تتعلق بالمصلحة العامة.

ب.متابعة الشكاوى:

يعد تلقي الشكاوى ومتابعتها الوظيفة الأولى التي توليها الهيئة كامل اهتمامها، بحيث تتابع الهيئة الشكاوى التيتتعلق بانتهاك الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية أو أحد أجهزتها الأمنية والمدنية، أو أية هيئات أو مؤسسات عامة أخرى.

أولا: يتم التحقق من أن الشكوى تدخل ضمن اختصاص الهيئة من حيث الجهة المشتكي عليها، وموضوع الشكوى (هل يتعلق بسوء إدارة)، كما يتم الحصول على المعلومات والوثائق اللازمة.

ثانيا: تتم مراسلة المسؤول المباشر عن الشخص المشتكى عليه أو الدائرة المشتكى عليها للاستفسار عن الواقعة أو لاتخاذ الإجراءات المناسبة، أو طلب وقف الانتهاك.

ثالثا: يتم إغلاق الشكاوى على النحو التالي:

1. إغلاق والوصول إلى نتيجة مرضية: ويكون ذلك في حالة قيام الجهة المتابع معها بالتعاون مع الهيئة وحل المشكلة أو معالجة الانتهاك موضوع الشكوى.

2. إغلاق دون الوصول إلى نتيجة مرضية: ويكون ذلك في حالة إبداء الجهة المتابع معها تعاوناً مع الهيئة، لكن هذا التعاون يشوبه نقص في بعض الجوانب، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى عدم اعتراف الجهة المتابع معها بوجود الانتهاك، أو عدم القيام بما هو مطلوب منها لمعالجته ولمحاسبة مقترفيه، مع توجيه نقد ووضع توصيات بشأن طرق المعالجة.

3.إغلاق دون تعاون: وهذا يعني أن الهيئة قامت بإغلاق الشكوى بعد استنفاذ الإجراءات المذكورة سابقا من مراسلات واتصالات وغيرها دون الوصول إلى نتيجة مرضية، مع توجيه نقد ووضع توصيات بشأن طرق المعالجة.

رابعا: يتم إعداد تقرير نصف سنوي عن الشكاوى المتابعة وعن نتائج المتابعات.

في إطار متابعة الشكاوى ذات الاختصاص، تتبع الهيئة آلية مرنة [18] غير مقيدة بقواعد إجرائية جامدة، حيث يمكن متابعة كل قضية (شكوى) حسب نوعها والجهة المشتكى عليها.

جدول رقم (1): عدد الشكاوى الواردة للهيئة سنوياً ووضعها بعد إجراء الاتصال مع جهات الاختصاص

السنة	عدد الشكاوى	مازالت مفتوحة	أغلقت لعدم التعاون	أغلقت بحل مرض	أغلقت بحل غير مرض
2000	84	171	254	230	129
2001	881	292	101	203	215
2002	508	154	149	161	44
2003	507	186	79	219	23
2004	517	165	93	181	78

بلغ عدد الشكاوى خلال خمس سنوات، في الفترة 2000/1/1-2004/11/30، الواردة للهيئة (3127) شكاوى،ويتضح من تقارير الهيئة السنوية أن هناك نسبة هامة من الشكاوى لم تحض بتعاون كامل من قبل الأجهزة والمؤسسات الحكومية ففي عام 2000 تابعت الهيئة 784 شكوى 32.5% منها أغلقت لعدم تعاون الأجهزة الحكومية و 16.5%أغلقت دون أن تصل الهيئة إلى حلول مرضية رغم وجود تعاون من الأجهزة التنفيذية، بينما أغلقت 29.5% منها بتعاون ووصلت فيها الهيئة إلى حلول مرضية تنسجم مع الحقوق، والملاحظ من خلال تقارير الهيئة السنوية أن التعاون والوصول إلى حلول مرضية يصل إلى ربع عدد القضايا المتابعة سنويا،وأن الشكاوى التي لم يتم فيها أي تعاون تتفاوت، نسبتها من إجمالي القضايا المتابعة سنويا، بين 13%-33% [19] . فيما تبقى ربع (25%) من القضايا السنوية مفتوحة وترحل إلى السنة اللاحقة. وأن ثلث (33.2%) الشكاوى الواردة خلال السنوات

[18] للمزيد انظر، التقرير السنوي السابع للهيئة المستقلة ص 156 - 159.

[19] للمزيد أنظر التقارير السنوية (6-10) للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

الخمس موضع التحليل تم حل وقيمت الهيئة هذا الحل بمرض، وأن 13.5% من مجموع الشكاوى قيمت الهيئة أنها توصلت لحل لها إلا أنه غير مرض. كما يوضح جدول رقم (1) عدد الشكاوى الواردة إلى الهيئة في السنوات الخمس الأخيرة وتعامل الأجهزة الحكومية مع الشكاوى المقدمة إلى الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

ثالثا: النيابة العامة

تمثل النيابة العامة المجتمع وتنوب عنه، فتباشر الدعوى العامة باسمه وتنوب عنه في تعقب الجاني وطلب توقيع العقوبة عليه، وهي الجهة المختصة بتحريك الدعوى الجنائية ومباشرتها[20]. ويشكل الباب الخامس من قانون السلطة القضائية لسنة 2002 الصادر في 2002/5/14 الإطار القانوني لتشكيل النيابة العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية، فبموجب المادة (60) تتألف النيابة العامة من النائب العام. ومن مساعدين اثنين واحد لمحافظات الضفة الغربية والثاني لمحافظات قطاع غزة، ومن 100 رئيس نيابة ووكيل نيابة 64 منهم في قطاع غزة و36 في الضفة الغربية. بصورة عامة، فإن جهاز النيابة العامة لا يعاني من نقص في عدد أعضائه. لكن يعاني من سوء توزيعهم خاصة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وبين مدينة وأخرى في الضفة الغربية.[21]

كما أن قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 يحدد معاوني النيابة العامة بمأموري الضبط القضائي ويشمل ذلك، مدير الشرطة ونوابه ومديرو شرطة المحافظات والإدارات العامة، وضباط وضباط صف الشرطة كل في دائرة اختصاصه، ورؤساء المراكب البحرية والجوية، والموظفون الذين خولوا صلاحيات الضبط القضائي[22].

تختص النيابة العامة بشكل أساسي بوظيفة استقصاء الجرائم المرتكبة والتحقيق فيها وملاحقة المجرمين قانونياً وإحالتهم للمحاكم من خلال إقامة دعوى الحق العام، ومباشرتها نيابة عن المجتمع بأسره، إضافة لذلك، تقوم النيابة العامة ببعض

---

[20] عبد الباقي (مصطفى)، الجعبة (منال)، دليل أعضاء النيابة العامة في محافظات غزة والضفة الغربية ، بيرزيت: معهد الحقوق - جامعة بيرزيت،999،ص.11.

[21] الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي العاشر: حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2004، رام الله، ص ص 92-93.

[22] انظر المادة (21) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، إصدارات المجلس التشريعي الفلسطيني، 2001.

الوظائف الأخرى التي أسندت لها بموجب القانون، ويمكن تحديد اختصاصات النيابة العامة بما يلي:

1. التحقيق

تختص النيابة العامة دون غيرها بالتحقيق في الجرائم والتصرف فيها وفقاً لأحكام المادة(55) من قانون الإجراءات الجزائية لسنة 2001، وفي الوقت نفسه أجاز لها القانون تفويض أحد أعضاء الضبط القضائي المختصين بالقيام ببعض إجراءات التحقيق الأولى (المادة 55). وتقوم النيابة العامة الآن بالتحقيق بأكثر من 50 قضية تتعلق بالفساد.

2. توجيه الاتهام وإحالة دعوى الحق العام إلى المحكمة.

يقوم وكيل النيابة خلال مرحلة التحقيق بتقدير ما تجمع لديه من أدلة وتحقيقات، فإما أن يوقف إجراءات إقامة دعوى الحق العام نتيجة توافر سبب من الأسباب تبرر ذلك، كعدم كفاية الأدلة أو لكون الفعل لا يشكل جريمة، وإما أن يوجه التهمة إلى الشخص ويحيله إلى المحكمة، إذا توافرت لديه أدلة يرى أنها قوية وكافية لإدانته[23]. (انظر المواد 152، 151، 150، 149، 53) من قانون الإجراءات الجزائية لسنة 2001.

يختص النائب العام أو أحد مساعديه،وفقا أحكام المادة (54) من قانون الإجراءات الجزائية لسنة 2001،بإقامة الدعوى الجزائية ضد موظف أو مستخدم عام أو أحد أعضاء الضبطية القضائية لجناية أو جنحة وقعت منه أثناء تأدية وظيفته أو بسببها".

رابعا: المجلس التشريعي الفلسطيني

تم تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني بعد الانتخابات العامة الأولى في العشرين من شهر كانون ثاني من عام 1996. يستمد المجلس قدرته وتأثيره على السلطة التنفيذية من الشرعية الشعبية التي توفرها له الانتخابات، ومن الإطار الدستوري والقانوني الناظم للعلاقة بين مؤسسات الحكم في السلطة الفلسطينية. والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية تعني إخضاع كافة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية للرقابة والمساءلة والمحاسبة البرلمانية.

يمارس المجلس التشريعي الفلسطيني الرقابة البرلمانية وفقا لأحكام المادة 47 من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية التي تنص على أن "المجلس

---

[23] شاهين (محمود)، تقرير حول النيابة العامة الفلسطينية، مصدر سابق، ص.50.

التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة ويتولى مهامه التشريعية والرقابية في المرحلة الانتقالية على الوجه المبين في نظامه الداخلي". كما أن أحكام المواد 56 و57 و58 و61 و66 و74 و77 و93 و96 من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية أوضحت وسائل الرقابة التي يستطيع النواب ممارستها في مواجهة السلطة التنفيذية.

ووفقا لنص المادة (48) من النظام الداخلي للمجلس تم تشكيل لجان دائمة للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس ورئيسه إليها، كما له أن يشكل لجاناً أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة، وهي ما تعرف في الواقع بلجان تقصي الحقائق ولجان المتابعة.

كذلك تنص المادة (57) من النظام الداخلي للمجلس على أن "للجان من خلال رؤسائها أن تطلب من أي وزير أو مسؤول في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تتعلق بالموضوعات المطروحة عليها أو التي تدخل ضمن اختصاصها".

1/ التحقيقات البرلمانية

تعرض المجلس التشريعي إلى عدد من القضايا التي تتعلق بالتجاوزات في المؤسسات العامة واستغلال المنصب العام وإهدار المال العام وأحالت عددا منها إلى النائب العام، حيث كلف المجلس بعض اللجان الدائمة للبحث والتقصي في الموضوعات متعلقة بثماني حالات فساد معروضة عليه، وكلف لجنة خاصة (لجنة تقصي حقائق) للبحث في حالتي فساد. (انظر الملحق رقم 1 بخصوص التحقيقات البرلمانية)

2/ استلام الشكاوى في المجلس التشريعي

نصت المادة (102) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي بشكل غير مباشر على إنشاء ديوان للشكاوى في المجلس، بحيث أنه " يحيل الرئيس العرائض والشكاوى إلى ديوان الشكاوى" وبهذا المعنى يفترض النظام الداخلي للمجلس إنشاء دائرة أو قسم للشكاوى ضمن الهيكل والبنية المؤسساتية للمجلس التشريعي، ورغم أن النظام الداخلي أقر في عام 1996 أي في السنة الأولى لتنصيب المجلس إلا أن هذا الجهاز "ديوان الشكاوى" لم يتم إنشائه حتى الآن.

حددت المواد (100 – 104) من النظام الداخلي اختصاصات ديوان الشكاوى بـــ (1) استلام الشكاوى التي يحيلها رئيس المجلس إليه. و(2) تقييد العرائض والشكاوى في جدول عام بأرقام متسلسلة حسب تاريخ ورودها. أشار النظام الداخلي

إلى ثلاثة شروط لقبول النظر في الشكاوى وهي (1) أن تتعلق هذه الشكاوى أو العريضة بالشؤون العامة.و(2) شرط إجرائي يتعلق بالمعلومات والإجراءات الواجب توفرها بخصوص الشاكي وهي: توقيع المشتكي واسمه ومهنته وعنوانه الكامل، أما بالنسبة إلى العريضة فيجب أن تكون موقعة من الهيئات النظامية أو أشخاص اعتبارية. و(3) خلو العريضة أو الشكاوى من الألفاظ النابية أو العبارات غير اللائقة.

ولعدم وجود سجل منظم فإن عدد الشكاوى الواردة إلى المجلس التشريعي لا يمكن تقديره. فيما أشارت دراسة صدرت عام 2002 "أنه بلغ عدد الشكاوى التي رفعت إلى المجلس التشريعي في دوراته الست الأولى أكثر من 2551 شكوى فردية وجماعية، تعلقت بقضايا اجتماعية واقتصادية وسياسية وأمنية ومالية وغيرها من المجالات"[24].

خامسا:دائرة الشكاوى في مجلس الوزراء

أقر مجلس الوزراء في 2005/5/3 تشكيل دائرة للشكاوى في رئاسة مجلس الوزراء تتبع الأمانة العامة، وفي الوقت نفسه فرض نظام دائرة الشكاوى على كل وزارة تشكيل وحدة مختصة باستقبال الشكاوى المتعلقة بأداء الوزارة وأية مؤسسة تابعة لها بحيث تكون تابعة مباشرة للوزير المعني. لكن هذه "المؤسسة " مازالت في البداية حيث تم تعيين مديرا لها قبل نهاية عام 2005 وهي مازالت في طور إعداد هيكليتها وتطوير هيكلية وحدات الشكاوى في الوزارات المختلفة.

أ/ قبول الشكاوى:

حدد النظام الصادر في 2005/5/3 الشكاوى المسموح استقبالها بما يلي:

1. الشكاوى المقدمة ضد المؤسسات والهيئات التابعة لمجلس الوزراء.
2. الشكاوى المتعلقة بمتابعة تنفيذ الأحكام القضائية النهائية الصادرة ضد المؤسسات الحكومية.
3. الشكاوى التي تم تقديمها إلى وحدات الشكاوى واتخذ بشأنها قرار بالرفض أو الحفظ.

---

[24] احمد مجدلاني، المجلس التشريعي الفلسطيني: الواقع والطموح،رام الله: منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، 2002،ص 128.

فيما لا تنظر الدائرة في الشكاوى المنظورة أمام القضاء، والشكاوى المتعلقة بالنزاعات بين الأفراد، والشكاوى التي سبق وأن صدر في موضوعها حكم قضائي.

ب/ آلية متابعة الشكوى:

تتولى الدائرة الشكاوى في مجلس الوزراء ووحدة الشكاوى في الوزارات كل حسب اختصاصه لمتابعة الشكاوى الواردة إليها، القيام بما يلي:

1. الاستيضاح من الجهة المقدم ضدها الشكوى، والاطلاع على كافة الوثائق والمعلومات المتعلقة بموضوع الشكوى.

2. يتوجب على الجهات التي تمت مخاطبتها من قبل الدائرة أو وحدة الشكاوى الرد على الخطاب خلال أسبوعين من تاريخ استلامها.

3. إذا لم تجب الجهة المخاطبة على كتاب دائرة الشكاوى أو الوحدة خلال أسبوعين ترفع الدائرة الأمر إلى أمين عام مجلس الوزراء، والوحدة إلى الوزير لاتخاذ الإجراءات اللازمة.

ج/ تبعية الوحدات في الوزارات لدائرة الشكاوى

تنص المادة 10 من النظام الصادر في 2005/5/3 على أنه "تقدم الوحدة إلى الدائرة تقريرا شهريا مفصلا عن كافة الشكاوى المقدمة إليها والإجراءات المتخذة فيها". في حين تقدم الدائرة تقريرا شهريا إلى مجلس الوزراء عن كافة الشكاوى المقدمة إليها، والمرفوعة إليها من وحدات الشكاوى في الوزارات المختلفة.

الفصل الخامس

شبكة المانحين ومؤسسات المجتمع المدني لمكافحة الفساد

إثر توقيع اتفاق أوسلو (إعلان المبادئ) بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية في أيلول/سبتمبر 1993، عقدت الدول المانحة في تشرين أول/أكتوبر من العام نفسه مؤتمر شاركت فيه 42 دولة ومؤسسة بهدف تبني إستراتيجية محددة لتقديم المساعدات المالية والفنية للسلطة الفلسطينية. تعهدت الجهات (الدول والمؤسسات) المانحة بتقديم حوالي 2.4 مليار دولار للفلسطينيين خلال السنوات الخمس الأولى، استمر هذا المبلغ بالارتفاع وبشكل مضطرد خلال السنوات اللاحقة نتيجة تعثر عملية السلام.

تشير بيانات وزارة التخطيط الفلسطينية إلى أن إجمالي المساعدات التي التزمت الجهات المانحة بتقديمها خلال الفترة 1994-2003 بلغت حوالي 6708 مليون دولار. الجدول التالي يوضح الجهات المانحة ومقدار ما قدمته خلال تلك الفترة:

جدول رقم (2): مساهمة الجهات المانحة في المساعدات الدولية خلال الفترة 1994 – 2003

الجهة المانحة	المبلغ بالمليون دولار
الدول العربية	1203.1
الاتحاد الأوروبي	1241.6
الولايات المتحدة	1028
اليابان	482
مؤسسات دولية	434.7
دول أوروبية	2013.8
دول أخرى	149.4
المجموع	6552.5

لكن في اجتماع الدول المانحة بمدينة روما منتصف شهر كانون أول 2003 تقرر أن تكون المساعدات الدولية من خلال صندوق الائتمان "Trust Fund" بإشراف البنك الدولي وإدارته وحدد تمويله فقط لعامين. فيما حددت وثيقة صندوق

الائتمان لإصلاح إدارة المال العام جدولاً زمنياً للإصلاح المالي للسلطة الفلسطينية بمرحلتين.[25]

أولاً: الجهات المانحة لمشاريع مكافحة الفساد

بدأت بعض الدول والمؤسسات الدولية من خلال ممثلياتها في فلسطين دعماً لبرامج تعزيز النزاهة في السلطة الفلسطينية خلال الفترة الأخيرة (السنوات الخمس) وتتمثل هذه الجهات بالمفوضة الأوروبية والقنصلية الايطالية في القدس وقنصلية الولايات المتحدة الأمريكية، والممثلية الكندية، والممثلية الألمانية، والممثلية الهولندية، والممثلية النرويجية، والممثلية الروسية لدى السلطة الفلسطينية، والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، ومكتب ممثل الأمين العام لدى السلطة الفلسطينية. (انظر الملحق رقم 2)

ثانياً: المؤسسات غير الحكومية العاملة في مكافحة الفساد

يقدر عدد المؤسسات غير الحكومية العاملة بحوالي ألفي مؤسسة ما بين مرخصة أو في إجراءات الترخيص[26]. على الرغم من أن الكثير من مؤسسات المجتمع المدني تعمل على قضايا الحكم الصالح والتنمية وقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان إلا أن موضوع مقاومة الفساد بشكل محدد أو تطوير البنى المقاومة للفساد لم يكن بعداً مركزياً في عمل هذه المؤسسات. توجد الآن مؤسسة واحدة فقط تعمل وتخصص كافة برامجها لتعزيز قيم النزاهة والشفافية هي الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).

تأسس الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة (مؤسسة أمان) عام 2000 بائتلاف ستة مؤسسات غير حكومية في الضفة الغربية وقطاع غزة هي: المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية " مفتاح"، والملتقى الفكري العربي، ومركز التجارة الفلسطيني "بال تريد"، والمؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية "مواطن"، ومركز الميزان لحقوق الإنسان، والمجلس الفلسطيني للعلاقات الخارجية، بالإضافة إلى الدكتور عزمي الشعيبي منسق الائتلاف. كأول مؤسسة تقوم بتحديد مجال عملها

---

25 انظر West Bank and Gaza: proposed public financial management reform trust fund, pp. 3- "9" علىالموقع الإلكتروني للبنك الدولي

26 وفقاً لتصريحات فدوى الشاعر مدير عام المنظمات غير الحكومية في وزارة لداخلية في ورشة عمل حول "أشكال وآليات المساءلة في المنظمات الأهلية نظمتها مؤسسة أمان الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة بتاريخ 2006/3/2.

في تعزيز قيم النزاهة. وفي 2006/3/6 تم اعتمادها فرعاً لمنظمة الشفافية الدولية في فلسطين.

تعمل أمان مع مختلف الشركاء من الحكومة ومن المجتمع المدني والقطاع الخاص بالتركيز على الفعاليات والنشاطات والإجراءات التي تعزز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة كإجراء وقائي ضد انتشار الفساد في المجتمع الفلسطيني. من خلال العمل على قضايا النزاهة والمساءلة والشفافية ومكافحة الفساد كعملية مستمرة طويلة الأمد وشاملة. وتجنب الانخراط في تتبع أو التحقيق في القضايا الفردية للفساد والتركيز على تناول الفساد (أسبابه) مظاهره وأثاره المدمرة خاصة في الخدمات العامة المقدمة للجمهور من مختلف القطاعات، و(آليات مواجهته). وتشجيع مختلف الشركاء في المجتمع الفلسطيني (الحكومي وغير الحكومي) للمشاركة في إعداد وتبني وتطوير وتنفيذ خطة عمل وطنية لمكافحة الفساد، كمبادرة من المجتمع المدني. وقد حرصت أمان على عقد مؤتمر سنوي لذلك. ويهدف الائتلاف إلى الارتقاء بقيم النزاهة، مبادئ الشفافية ونظم المساءلة بين قطاعات المجتمع الفلسطيني المتعددة. ولأخلاقيات والمعايير المهنية في مجال تقديم الخدمات من قبل المؤسسات العامة. وتقوية استقلالية وسائل الإعلام وتعزيز قدرتها وكفاءتها على محاربة الفساد (بقدر يمكن قياسه).

ثالثا: وسائل الإعلام

وفر القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية أساسا دستوريا لتعدد وسائل الإعلام وحظر الرقابة عليها أو إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي، وحرية العاملين فيها (المادة 27). في حين مازال قانون المطبوعات والنشر لسنة 1995 ساريا دون تعديلا لأحكامه لمواكبة نصوص القانون الأساسي بل أنه لا ينظم عمل المرئي والمسموع اذ اقتصر على تنظيم قضايا الطباعة والنشر فقط. (انظر الملحق رقم 3).

يوجد في فلسطين قناة تلفزيونية ومحطة إذاعة واحدة رسميتين خاضعتين لإدارة وإشراف الحكومة. في حين لا توجد صحيفة تابعة بشكل كامل للحكومة وان كانت بعضها قريبة من الحكومة أو رؤساء تحريرها من حركة فتح الحزب الحاكم طوال الاثنى عشر سنة الماضية (1994-2005).

محطات التلفزة الفلسطينية[27]

متلك الحكومة المحطة الفضائية الوحيدة في فلسطين ومحطة تلفزيون أرضية غالبا ما يندمجان في بث موحد في حين بلغ عدد المحطات التلفزيونية الخاصة 32 محطة جميعها في مدن الضفة الغربية وهي مملوكة الأفراد وشركات خاصة. تعتمد الفضائية والتلفزيون الفلسطينيان على دعم السلطة الفلسطينية، أما المحطات الخاصة فإنها تعتمد على الإعلانات ولا تتلقى دعما من السلطة ولا دعما خارجيا باستثناء تلفزيون القدس التربوي يتلقى دعما من مانحين.

1) المحطات الإذاعية[28]

إضافة إلى صوت فلسطين الإذاعة الرسمية يوجد 37 محطة إذاعة خاصة ترسل بثها على الـ (FM) 28 محطة موجودة في الضفة الغربية وتسع محطات في قطاع غزة. وتعود ملكية هذه المحطات كسابقاتها إلى شركات وأشخاص وبعضها لمؤسسات كالجامعات كإذاعة جامعة النجاح في مدينة نابلس.

2) الصحف والمجلاتبلغ عدد الصحف والمجلات اليومية والأسبوعية والشهرية والفصلية الصادرة في السلطة الفلسطينية 119 صحيفة ومجلة، بينها 12 صحيفة ومجلة حزبية (فصائل وتنظيمات وطنية وإسلامية)، و19 صحيفة ومجلة صادرة عن مؤسسات حكومية توقف معظمها لأسباب مالية وما زالت تحتفظ بترخيصها، وتوجد 12 صحيفة ونشرة ومجلة غير ربحية معظمها يصدر عن منظمات أهلية، وما تبقى هي صحف ومجلات ربحية أهماها الصحف الثلاث اليومية: القدس والأيام والحياة الجديدة.

---

[27] مهند عبد الحميد، دور الإعلام الفلسطيني في مواجهة الفساد، رام الله: أمان الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.

[28] أحمد صبح، الإعلام الرسمي: صراع على النفوذ أم تفعيل لتعزيز الشفافية في العمل العام ، ورشة الإعلام الرسمي الفلسطيني: الواقع والاحتياجات لمواجهة الفساد، أمان الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة؛ مفتاح المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي الديمقراطية،2006/3/16.

دور وسائل الإعلام المحلية في مكافحة الفساد

لم تلعب وسائل الإعلام المحلية أي دور في عمليات التحقيق في قضايا الفساد أو الكشف عنها. واقتصر دورها في تغطية الأخبار التي تعلن عنها الحكومة أو مكتب الرئيس ونقلها دون اللجوء إلى إجراء تحقيقات صحفية للكشف عن حقائق لم تعلن من قبل النائب العام أو الحكومة أو مكتب الرئيس.

ففي قضية وكيل وزارة شؤون الأسرى السيد راضي الجراعي اكتفت وسائل الإعلام بنشر قرار مجلس الوزراء في الصفحة الأولى بوقفه عن العمل إلى حين انتهاء التحقيق معه وفقا لقرار مجلس الوزراء في 2005/9/6. فيما نقلت في اليوم التالي المؤتمر الصحفي الذي عقدة السيد راضي الجراعي دون اللجوء إلى شكل التحقيق الصحفي للكشف عن حقائق قد تفيد سير العدالة وإيضاح حجم الفساد في القضية. وقد نشرت الصحف أيضا إعلانا مدفوع الأجر قام مجلس إدارة كلية أبو جهاد لرعاية الأسرى المحررين توضح حجم الاختلاسات التي تعرضت لها المؤسسة.

الفصل السادس

عملية الإصلاح وحالة الفساد في السلطة الفلسطينية

أطلقت السلطة الوطنية أولى مبادراتها الإصلاحية في حزيران/يونيو 2000 في رسالتها إلى صندوق النقد الدولي المعنونة "الإطار الاقتصادي والمالي للسلطة الوطنية الفلسطينية". وجاءت الموجة الثانية من الإصلاحات في منتصف عام 2002، اثر الاجتياح الإسرائيلي لمناطق السلطة الفلسطينية وما رافقها من عجز أغلب مؤسسات السلطة الفلسطينية من مواجهة متطلبات المرحلة، واستجابة لدعوات الإصلاح الوطنية وبضغط من اللجنة الرباعية. في حين أطلقت السلطة أولى خطواتها في محاربة الفساد في إعلان مكتب الرئيس الفلسطيني محمود عباس في 4 نيسان/ ابريل 2005 إحالة أربعة ملفات لموظفين كبار في السلطة الفلسطينية تتعلق بالفساد المالي إلى النائب العام. لكن لا يوجد لدى السلطة الفلسطينية رؤية وبرنامج لمحاربة الفساد.

أولا: تطور عملية الإصلاح[29]

برزت مجموعات متنوعة من الإصلاحيين في المجتمع الفلسطيني منذ السنوات الأولى لإنشاء السلطة الفلسطينية. ضمت المجموعة الأولى من هؤلاء بعض الأعضاء في المجلس التشريعي الذين سعوا من خلال منصبهم التشريعي لبناء قواعد قانونية لنظام الحكم. وتكونت المجموعة الثانية من أعضاء بارزين من رؤساء مؤسسات المجتمع المدني، أما المجموعة الثالثة فتكونت من أساتذة الجامعات ومراكز الأبحاث. وأخيرا تكونت المجموعة الرابعة من قادة الأحزاب السياسية ونشطائها. وعلى الرغم من وجود تصور واضح لعملية الإصلاح والاتفاق على فكرة مفصلة حولها بين المجموعات الأربع، إلا أن أعضائها لم يعملوا بشكل متحد بل كانوا متنافسين. وشكل مطلب الإصلاح المالي أولوية لدى معظم دعاة الإصلاح في المجتمع الفلسطيني[30].

شملت دعوات وبرامج الإصلاح مختلف المجالات في عمل السلطة الفلسطينية، وان تركزت في القضايا التالية: الدستور وسيادة القانون واستغلال

---

[29] جهاد حرب، مستقبل الإصلاح السياسي في السلطة الفلسطينية في ظل حكومة حماس، رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية،2006،ص. 2.

[30] Nathan J.Brown, The Palestinian Reform Agenda, Washington,DC, United States Institute Of Peace, Peace works No. 48. First Published, December 2002.Pp 5-7

القضاء، وتحديد العلاقة بين السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية، المالية العامة، ومكافحة الفساد، الأجهزة الأمنية، السلطة التشريعية، الانتخابات، والحكم المحلي.[31] وتزايدت الضغوط الدولية على السلطة للبدء بعملية إصلاح واسعة، إذ ربطت الولايات المتحدة الأمريكية (تصريح الرئيس الأمريكي جورج بوش بتاريخ 24 حزيران 2002 حول النزاع الفلسطيني الإسرائيلي) أي تقدم في العملية السلمية بإجراء إصلاحات شاملة على بنية السلطة وآليات عملها بحيث تشمل إيجاد قيادة فلسطينية جديدة ومختلفة ونظام سياسي واقتصادي جديد كأساس لقيام دولة فلسطينية[32].

تركزت معظم الانتقادات الموجهة للسلطة من قبل الإصلاحيين المحليين والدوليين فيما يتعلق بالإصلاح المالي، لاعتباره مدخلا أساسيا لمكافحة الفساد، حول ضعف الأداء المالي للسلطة الفلسطينية، وافتقارهالسياسة واضحة فيما يتعلق بالنفقات والأولويات الواجبة لأوجه الصرف[33].

إنجازات إصلاحية مساندة لمكافحة الفساد[34]

أحرز في إطار عملية الإصلاح ومكافحة الفساد مجموعة من الإنجازات في الجوانب المختلفة التي شملتها خطط وبرامج الإصلاح، لكن مازال هناك الكثير من القضايا العالقة التي لم يتم إنجازها أو تم إنجاز أجزاء منها فقط. ويمكن إجمال الإنجازات التي تحققت في عملية الإصلاح في الجانب على النحو التالي:

- وحدت وزارة المالية العمليات المالية فيها، فقد تم توريد كافة الإيرادات بما فيها الأرباح من المشاريع التجارية إلى حساب الخزينة الموحد. كما تم إنهاء تعدد مراكز الصرف داخل وزارة المالية سواء كان على مستوى المقرين في الضفة والقطاع أو في المقر الواحد.

---

[31] أحمد أبو دية، عملية الإصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2004، ص 2.

[32] تأسست اللجنة الرباعية الراعية للعملية السلمية في الشرق الأوسط في بداية تموز 2002 كمبادرة دولية لدعم وتنمية خطة شاملة للإصلاح في السلطة الوطنية، وقد أكدت اللجنة الرباعية في أيلول 2002 أن الإصلاحات السياسية والاقتصادية والأمنية الفلسطينية مكون أساسي ومكمل لعملية السلام المضمنة في خطة خارطة الطريق بمراحلها الثلاث، والتي قدمت للجانبين الفلسطيني والإسرائيلي في تشرين أول 2002.

[33] Nathan J.Brown, *The Palestinian Reform Agenda*, Washington,DC, United States Institute Of Peace, Peaceworks No. 48, first published, December 2002 p.p.25-26.

[34] انظر جهاد حرب، الإصلاح المالي في السلطة الوطنية الفلسطينية، مصدر سابق، ص.ص 8-12.

- إنهاء الصرف خارج نطاق الموازنة، سواء كان ذلك في وزارة المالية أو من خلال مؤسسات أخرى كالهيئة العامة للبترول، أو من حساب الإيرادات الخاصة بالوزارات والمؤسسات العامة، ومنع كشف حسابات الوزارات في البنوك وفقا لتعميم سلطة النقد على البنوك رقم 2002/77 بتاريخ 2002/6/29 وتم توزيعه أيضا من قبل وزارة المالية على كافة مؤسسات السلطة ووزاراتها.
- اعتماد نظام شامل لتسوية الإيرادات، اعتبارا من شهر تشرين أول/ أكتوبر 2002، يقوم بتتبع إيرادات السلطة الفلسطينية والتأكد من صحة المعلومات ومقارنتها مع العمليات المالية في البنوك.
- توريد كافة الأموال العامة المقدمة من الدول المانحة إلى حساب الخزينة الموحد في وزارة المالية وعدم صرفها إلا بموجب قانون الموازنة العامة، وذلك في قرار مجلس الوزراء رقم (2003/28 ر.م.و) الصادر في 2003/5/1.
- ضم هيئة البترول إلى وزارة المالية بتاريخ 2003/5/17 وتحويل جميع العوائد الناتجة عنها إلى حساب الخزينة الموحد حيث أدت هذه الخطوة إلى زيادة إجمالي العائدات الضريبية المتحققة من مبيعات المحروقات والغاز التي بلغت 65 مليون شيقل في شهر تموز مقارنة مع 41 مليون شيقل لشهر حزيران 2003 ،وهذه الخطوة تهدف أيضا إلى الحد من ظاهرة التهريب والغش وتوحيد أسعار المحروقات والغاز بين قطاع غزةوالضفة.
- حصر إدارة الرواتب في مديرية الرواتب في وزارة المالية بعد ضم إدارة الرواتب في ديوان الموظفين إلى وزارة المالية في شهر تموز/ يوليو 2002. وتم فيما بعد تحويل رواتب كافة الموظفين بما في ذلك التابعين للأجهزة الأمنية إلى حسابات بنكية والتوقف عن دفع الرواتب لهم نقدا وذلك ابتداء من مطلع شهر نيسان/أبريل 2004.
- تشكيل لجنة العطاءات المركزية وفقا لقانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998 تتكون من رئيس ومندوب عن كل من وزارة المالية ووزارة الاقتصاد الوطني ووزارة الأشغال العامة والإسكان للقيام بالمهام والصلاحيات المنوطة بها في قانون اللوازم العامة، وذلك بقرار مجلس الوزراء رقم (2003/55 ر.م.و) الصادر في 2003/8/2.

- تشكيل لجنة إدارة برنامج البطالة المؤقتة برئاسة وزير العمل[35] لدراسة الطلبات المقدمة لبرنامج البطالة والإشراف على عملية الصرف وتنظيمها واختيار المستفيدين والمصادقة على الأسماء.
- إنشاء صندوق الاستثمار الفلسطيني بموجب مرسوم رئاسي صادر في شهر آب 2002 لتجميع كافة نشاطات السلطة الفلسطينية التجارية والاستثمارية وإدارتها.
- قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 2005/4/26 الخاص بنظام إدارة المساعدات المقدمة للمواطنين المحتاجين[36].
- قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 2005/3/9 القاضي بتشكيل لجنة دائمة للمنح الدراسية. وكذلك القرار الذي يعتمد توصيات اللجنة الدائمة للمنح الدراسية الصادر في 2005/3/21.
- إصدار النظام المالي لوزارات والمؤسسات العامة في 2005/6/22 عن مجلس الوزراء يوحد الإجراءات المالية داخل مؤسسات السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة ويحدد لقواعد الرقابة المالية الداخلية فيها.

ثانيا: حالة الفساد

يظهر مؤشر مدركات الفساد[37] للعام 2005 الصادر عن منظمة "الشفافية الدولية" الذي يغطي 159 بلدا أن السلطة الفلسطينية تحتل المرتبة 107 وهو موقع متدني في مؤشر مدركات الفساد. على الرغم من أن السلطة الفلسطينية تقدمت في ترتيبها العالمي هذا العام مرتبة واحدة فقط (من المرتبة 108 إلى المرتبة 107)، وتحسن مؤشر الفساد من 2.5 في عام 2004 إلى 2.6 في عام 2005، لكنها مازالت ضمن مجموعة الدول التي تقل عن مؤشر الثلاث درجات.[38]

---

[35] قرار مجلس الوزراء رقم (03/04/م.و/أ.ق) لسنة 2003 بشأن تشكيل لجنة إدارة لبرنامج البطالة المؤقتة.

[36] كانت كافة المساعدات في وفاة الرئيس ياسر عرفات يتوجب التوقيع عليها منه شخصيا دون وجود أي تعليمات أو قواعد لعملية الصرف.ما أحدث جوانب خلل كبيرة في عملية صرف الأموال المخصصة لهذه المساعدات. وجاء هذا القرار لينظم عملية المساعدات المالية التي يقدمها مجلس الوزراء.

[37] حسب التعريف لما هو مؤشر الفساد المدرك وفقا لمنظمة الشفافية الدولية، فانه يرتب البلدان بحسب مدى وجود فساد مدرك في صفوف موظفي الدولة وبين السياسيين فيها ، وهو مؤشر مركب يعتمد على معطيات ذات صلة بالفساد نتجت من عمليات مسح متخصصة أجرتها مؤسسات متنوعة وحسنة السمعة ، كما انه يعكس أراء أصحاب اعمال ومحللين من جميع أنحاء العالم بمن فيهم اختصاصيون ومحللون من البلد الجاري تقويمه.ويركز المؤشر على الفساد في القطاع العام ويعرفه بسوء استعمال الوظيفة العامة من اجل تحقيق مكاسب خاصة.

[38] www.aman-palestine.org

تظهر الاستطلاعات التي أجرتها مراكز استطلاعات الرأي المحلية (كالمركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية وبرنامج دراسات التنمية في جامعة بيرزيت) سواء التي تمت يوم الانتخابات المحلية في الجولات الأربع والانتخابات الرئاسية والتشريعية أو التي تمت بشكل دوري خلال السنة الماضية، أن 88% من المستطلعة آرائهم يعتقدون بوجود فساد في السلطة الفلسطينية. وكان مقاومة الفساد المحرك الأول لدى 25% من الناخبين في تصويتهم للقوائم الانتخابية يوم الانتخابات التشريعية.

ويظهر استطلاع أجرته مؤسسة أمان (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة) في آذار/ مارس2005، حول أكثر أشكال الفساد انتشارا في السلطة الفلسطينية، أن الواسطة ومن ثم الرشوة والمحسوبية، وأن 80% من المستطلع آرائهم يعتقدون بأن الفساد موجود في القطاع العام، وأن 25% منهم مروا بتجربة فساد خلال الأشهر الست السابقة لإجراء الاستطلاع، وأن حوالي 40% من هؤلاء كانت تجربته شخصية مباشرة مع الفساد في مجالات التوظيف والأمن والتعليم والخدمات الاجتماعية.

خطوات عملية لمكافحة الفساد

أعلن في 2005/04/04 عن إحالة الرئيس محمود عباس أربعة ملفات تتعلق بالفساد إلى النائب العام ثلاثة منها تتعلق بموظفين كبار في وزارة المالية والآخر في مكتب رئيس السلطة الفلسطينية دون الإعلان عن أسماء أي منهم، وأية تهم موجهة إليهم. وفي اليوم ذاته أعلن عن النية في تفعيل قانون مكافحة الكسب غير المشروع، والوعد بتعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع. لكن إلى اليوم لم يتم إنشاء هيئة الكسب غير المشروع ولا تقديم المرشح لرئاسة الهيئة للمجلس التشريعي للمصادقة عليه وفقا لأحكام القانون على الرغم من إصدار مرسوم رئاسي في 2005/6/11 بتعيين النائب إبراهيم أبو النجا رئيسا للهيئة. لكن التعيين لم يعرض على المجلس التشريعي وفقا لأحكام قانون الكسب غير المشروع للمصادقة على التعيين. وفي الوقت نفسه لم يستقيل النائب إبراهيم أبو النجا من المجلس التشريعي بل أنه ترشح للانتخابات التشريعية التي جرت في 2006/1/25 على قائمة حركة فتح في دائرة خانيونس ولم يفز فيها. كما أن النائب العام السابق أعلن في 2005/6/29 أنه أصدر أوامر اعتقال لعشرة مسؤولين سابقين متهمين بشبهات فساد دون الإعلان عن أسماء من صدرت بحقهم مذكرات توقيف.

وكان مجلس الوزراء قد أحال في جلسته بتاريخ 2004/9/7 إلى النائب العام ملفين، بناء على طلب المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة في 2004/8/29، الأول: يتعلق بوجود شبهات لتجاوزات مالية وإدارية في عملية شراء صفقة باصات لصالح نقابة أصحاب شركات الباصات الفلسطينية[39]. والثاني: يتعلق بوجود شبهات لتجاوزات مالية وإدارية في مشروع إسكان يتبع الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين.[40]

وخلال عام 2005 شكلت الحكومة عدت لجان تحقيق بقرارات من مجلس الوزراء الفلسطيني حول عدد من قضايا الفساد وتبديد المال العام وسوء استخدام الموقع العام من قبل موظفين عموميين ومن الأمثلة على ذلك قرار مجلس الوزراء بتاريخ 2005/9/6 القاضي بوقف وكيل وزارة شؤون الأسرى عن العمل إلى حين البت في التهم الموجهة له بخصوص تبديد المال العام في بعض مشاريع تأهيلالأسرى وكلية أبو جهاد للتدريب، وكذلك قرار مجلس الوزراء بتاريخ 2005/9/6 القاضي بتشكيل لجنة تحقيق مع مدير معهد الطب العدلي في جامعة القدس ومدير عام الإدارة العامة للطب العدلي في وزارة العدلفي قضايا تتعلق بسوء استخدام الموقع العام، وقرار مجلس الوزراء بتاريخ 2005/10/12 بوقف وكيل وزارة النقل والمواصلات وعدد من موظفي الوزارة عن العمل لحين انتهاء التحقيق معهم في قضايا تتعلق بسوء استخدام الموقع العام.

وفي بداية شهر شباط/ فبراير 2006 أعلن النائب العام عن وجود 50 ملفا لدى النيابة العامة تحقق فيها وأنهت 27 ملفا منها تتعلق بفساد مالي وأنه جرى اعتقال 25 متهما على ذمة التحقيق. دون حديث عن تفاصيل القضايا أو المتورطين في هذه القضايا مع ذكره لقضية مصنع الأنابيب البلاستيكية كأحد القضايا المحولة من المجلس التشريعي للنيابة العامة. إن تعامل النائب العام دون تفاصيل ووقائع محددة أثار إرباكا وغذى الإشاعات والتكهنات حول أسماء المتورطين بهذه القضايا.

ثالثا: نحو إستراتيجية جديدة للإصلاح ومكافحة الفساد

على الرغم من أن السلطة الفلسطينية أجرت خلال الخمس سنوات الأخيرة العديد من الإصلاحات إلا أن هذه الإصلاحات لم ترق إلى وضعها في

[39] قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم 40/11/م.و/أ.ق) لسنة 2004.
[40] قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (40/10/م.و/أ.ق) لسنة 2004.

برنامج متكامل تسعى إليه السلطة الفلسطينية. فالإصلاحات التي تم إجراؤها في المجال المالي هدفت إلى مركزة عمل وزارة المالية باعتبارها الأداة المالية في السلطة الفلسطينية سواء في تركيز كافة القرارات بيد وزير المالية (الإصلاحي) أو بتوحيد حسابات السلطة في حساب الخزينة بغاية حصر إيرادات السلطة الفلسطينية الضريبية وغير الضريبية وبخاصة الاستثمارات، وحصر مراكز الإنفاق في وزارة المالية بوزير المالية فقط.

إن تطوير إستراتيجية لعملية الإصلاح ومكافحة الفساد يتطلب القيام بما يلي:

1- توفر إرادة سياسية لدى القيادة الفلسطينية خاصة التنفيذية الرئاسة والحكومة، وباعتقادنا أن الفرصة مواتية لتوفر الإرادة بترجمة الشعارات الانتخابية التي فاز على أساسها رئيس السلطة، ووضع برنامج قائمة الإصلاح والتغيير (حركة حماس) موضع التنفيذ في ظل توفر أغلبية مسيطرة لها في المجلس التشريعي وعدم وجود مصالح متضاربة لوزرائها بخاصة أن أغلب الموظفين هم من غير الحزب الحاكم.

2- تطوير دور المجلس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني وخضوع أعمال السلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية، وتطوير قواعد عمل المجلس التشريعي ونظامه الداخلي انسجاما مع أحكام القانون الأساسي.

3- إعادة النظر في التشريعات السارية المفعول في الأراضي الفلسطينية من خلال وضع خطة تشريعية متكاملة وبالتعاون ما بين الحكومة والمجلس التشريعي خاصة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد.

4- العمل على نشر تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية للعام الحالي (2006) لتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية في العمل الحكومي.

5- تطوير مشاركة المجتمع المدني في إعداد برامج الإصلاح، وإشراك القطاع الخاص في عملية الإصلاح سواء في اللجان الوطنية للإصلاح أو تنفيذ البرامج القطاعية في عملية الإصلاح.

ملحق رقم

التحقيقات البرلمانية

التحقيقات التي أجراها المجلس التشريعي خلال المدة النيابية (1996-2005) هي:

أ- التحقيقات التي أجرتها اللجان الدائمة في المجلس التشريعي

أجرت العديد من اللجان البرلمانية خاصة اللجنة الاقتصادية والرقابة والموازنة في المجلس التشريعي تحقيقات برلمانيا متعددة وهي كما يلي:

- التجاوزات في التعامل مع المساعدات الأوروبية

أجرت اللجنة الاقتصادية تحقيقا حول وجود تجاوزات في التعامل مع المساعدات المقدمة من الاتحاد الأوروبي للسلطة الوطنية وقدمت تقريرا مفصلا حول هذا الموضوع إلى المجلس التشريعي بتاريخ 2003/7/20، وقد تضمن التقرير كافة التفاصيل الخاصة بحجم المساعدات الأوروبية خلال الأعوام من 2000 وحتى 2002 ووسائل أو خطوط الحصول على التمويل من الاتحاد الأوروبي ومؤسساته الرسمية والأهلية، والبات التعامل مع التمويل الأجنبي في إقامة المشاريع واليات المتابعة والرقابة على المشاريع.

كذلك فقد توصلت اللجنة إلى استخلاصات نهائية حول الموضوع أظهرتأن كل المساعدات التي ترد إلى مؤسسات السلطة يتم إيداعها في حسابات خاصة بهذه المشاريع في وزارة المالية وان الصرف منها يتم وفق آلياتوإجراءات محددة وبعلم ومتابعة من الجهة المانحة، وان المساعدات التي تقدم للمنظمات الأهلية لا تخضع لآلية متابعة من قبل المؤسسات المختصة في السلطة وكذلك غياب جهة فلسطينية تتابع تنفيذ كل المشاريع المقامة بأموال الدول المانحة وتقدم تقارير بشأنهاإلى الجهات المختصة في السلطة والدول المانحة.

- صفقة باصات DAF الهولندية

وبتاريخ 2004/8/29 قدمت اللجنة الاقتصادية تقريرا إلى المجلس التشريعي يتضمن تحقيقا برلمانيا حول مخالفات وقعت في شراء صفقة باصات DAF الهولندية التابعة لنقابة أصحاب شركات الباصات الفلسطينية كجزء من الدعم الهولندي المقدم للشعب الفلسطيني حيث أكدت التحقيقات وجود شبهات بسوء استخدام الموقع العام من قبل بعض الأشخاص المشرفين على إتمام الصفقة وطالبت بإحالة هؤلاء الأشخاصإلى النائب العام للتحقيق الرسمي معهم.

- الاسكانات التابعة للاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين

بتاريخ 28/9/ 2004 قدمت اللجنة الاقتصادية تقريرا إلى المجلس التشريعي يتضمن تحقيقا برلمانيا حول تجاوزات وقعت من قبل القائمين على إقامة بعض الاسكانات التابعة للاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين وأشارتإلى سوء استخدام

الموقع العام في التعامل مع الأموال العامة المخصصة للمشروع وفي إدارته وطالبت بإحالة الملف إلى النائب العام.

- اللجنة المكلفة بإدارة بنك فلسطين الدولي

وبتاريخ 2003/12/6 تقدمت كل من لجان الرقابة العامة وحقوق الإنسان والموازنة والشؤون المالية واللجنة القانونية بتقرير للمجلس التشريعي تقريرا حول سوء استخدام الموقع من اللجنة المكلفة بإدارة بنك فلسطين الدولي بعد حل مجلس إدارته وقد طالبت اللجان الثلاث بإحالة عدد من أعضاء اللجنة إلى القضاء لإجراء التحقيق الرسمي معهم حول المخالفات المنسوبة لهم.

- آليات التعامل مع المساعدات العينية

كذلك فقد أجرت كل من اللجنة الاقتصادية ولجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان تحقيقا برلمانيا حول آليات التعامل مع المساعدات العينية المقدمة للشعب الفلسطيني من الجهات المانحة وقدمت تقريرا إلى المجلس الشريعي بهذا الشأن بتاريخ 2005/2/1.

- الشركات الاحتكارية:

كلف المجلس التشريعي اللجنة الاقتصادية مهمة متابعة قضية الشركات الاحتكارية بموجب قراره 1/4/27 الصادر في 8-1996/5/9 ورفع تقرير بالموضوع، وفي الجلسة التاسعة من الدورة الأولى المنعقدة في 1996/6/20 أوصت اللجنة الاقتصادية بضرورة تشكيل لجنة تقصي حقائق بخصوص الشركات الاحتكارية وشبه الاحتكارية أو ذات الامتيازات الخاصة.

- قضية الطحين الفاسد

عهد المجلس إلى لجنة الرقابة العامة بالتحقيق في قضية "فساد الطحين المورد على حساب وزارة التموين بموجب قرار رقم 1/35/144 الصادر في 22-1997/1/23 حيث قامت اللجنة بجمع المعلومات والاستفسار والتدقيق في ظروف الصفقة وملابساتها رغم عدم تعاون وزيري المالية والتموين، وأوصت اللجنة بتحميل وزير المالية ووزير التموين المسؤولية الكاملة للمخالفات الإدارية والمالية المرتكبة بخصوص الطحين المورد، وإلغاء دور وزارة التموين في الاستيراد وتوزيع المواد الإستراتيجية، وطالبت اللجنة باستجواب الوزيرين.

• قضية الكسارات (المحاجر)

كلف المجلس (في قراره 2/12/178 الصادر في 2-1997/6/5 كل من اللجنة الاقتصادية ولجنة المصادر الطبيعية ولجنة الرقابة العامة للتحقيق في موضوع الكسارات، وقدمت اللجنة المؤلفة من اللجان الثلاث في الجلسة الخامسة عشر من الدورة الثانية (1997/7/15) توصياتها بإحالة نتائج التحقيق إلى القضاء والنائب العام.

ب- لجان تقصي الحقائق البرلمانية

شكل المجلس لجان تقصي حقائق في عدة مناسبات خلال الفترة السابقة اثنتين تتعلق بإعادةالإعمار وهما:

• تقرير رئيس هيئة الرقابة العامة السنوي الأول

اللجنة الخاصة بتقصي الحقائق لدراسة تقرير رئيس هيئة الرقابة العامة السنوي الأول للعام 1996، بموجب قرار 2/11/169 في 1997/5/27. إثر إحالة رئيس السلطة الوطنية التقرير إلى المجلس التشريعي. وقد قدمت اللجنة تقريرها إلى المجلس بعد شهرين من قرار تشكيلها،وبعد نقاش التقرير طالب المجلس رئيس السلطة الوطنية إعادة تشكيل مجلس الوزراء.

• الشركات الاحتكارية

اللجنة الخاصة بتقصي الحقائق بخصوص الشركات الاحتكارية بموجب قرار 1/9/57 الصادر في 1996/6/20 وذلك اثر تقرير اللجنة الاقتصادية المتعلق بهذا الموضوع وتحدث عن ظهور عدد من الشركات الخاصة يشارك فيها شخصيات رسمية دون وضوح الصفة القانونية لشراكتهم، وأن رأسمال بعض هذه الشركات من المال العام، وأنها تحتكر استيراد مواد البناء (الإسمنت والحصمة) والبترول،وان هذه الشخصيات الرسمية تستغل نفوذها لتكريس نهج مخالف للسياسة الاقتصادية المعلنة من قبل السلطة الوطنية. وخلصت لجنة تقصي الحقائق في تقريرها المقدم إلى المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة بتاريخ 6-1996/8/8 إلى ضرورة تصويب الأوضاع القانونية للشركات التي تأسست بأموال عامة،وضرورة إلغاء الامتيازات غير القانونية،والسعي إلى إلغاء العمل في الوظيفة العامة والشركات الخاصة.

الملحق

مؤشرات قياس الفساد

(*BI*) مؤشر يمثل الرقم القياسي للاعمال التجارية الدولية المبني على اساس الرقم القياسي لعمليات المسح التي جرت لخبراء استشاريين في الاعمال التجارية الدولية (عادة خبير استشاري واحد لكل بلد) خلال 1980-83 ، وعلى هذا الاساس تم ترتيب البلدان من 1- 10 استنادا الى الدرجة التي تنطوي على الفساد والمعاملات التجارية أو المعاملات مشكوكة السداد .

(*GCR*) مؤشر يمثل الرقم القياسي لتقرير القدرة التنافسيه العالمية ، مبني على اساس مسح عام 1996 رعاه المنتدى الاقتصادي العالمي (*WEF*) ، وكذلك على اساس مسح ائتلاف كبير من الشركات في اوروبا ، وقد صمم هذا المسح معهد هارفارد للتنمية الدولية (*HIID*) ، وطلب من خلاله رد الشركات ازاء جوانب مختلفة من المنافسة في البلدان المضيفه للاستثمار فيها. اجابت 2381 شركة في 58 بلدا على سؤال حول الفساد ، وطلب من المجيب على السؤال وضع تقدير للفساد يتحدد حجمه بين مستوى 1 الى 7 وفقا لمدى مخالفة القواعد ، والمدفوعات الاضافيه المرتبطه بتراخيص الاستيراد والتصدير والاعمال التجارية ، وتراخيص الاعمال والرقابة على الصرف والضرائب المقررة ، وحمايه الشرطة او طلبات الحصول على القروض. ومؤشر الفساد لبلد معين وفقاً لذلك هو متوسط جميع المستجيبين للتقديرات لذلك البلد.

(*TI*) مؤشر يمثل الرقم القياسي للشفافيه الدولية الذي تصدره سنويا منظمة الشفافية العالمية منذ عام 1995 ، ويحسب المؤشر على اساس المتوسط المرجح لزهاء عشرة مسوح مختلفة من التغطيه. ويتم ترتيب البلدان من 1 وهي البلدان ذات الحجم الكبير من الفساد الى 10 للبلدان الخالية من الفساد او ذات الحجم الضئيل من الفساد فيها.

المصدر :

Vito Tanzi , Hamid R. DavoodiCorruption, Public Investment, and Growth , IMF Working Paper No. 97/139

أبعاد الفساد الاقتصادي في عملية التنمية

تم التطرق في الصفحات السابقة الى الآثار الاقتصادية للفساد وما يترتب عليه من عرقلة لعملة التنمية . وهنا اقتضت الضرورة الى التطرق الى ابعاد الفساد المختلفة , ولعل من الابعاد المهمة هي التهرب الضريبي والجمركي والتهريب والغش الصناعي والتجاري والاحتكار وتبيض الاموال... وغيرها من صور الفساد التي تتسبب في تضاؤل قدرة الاقتصاد على النمو وهدر امكانياته المادية والبشرية . ففي تقرير لمجلة "الاهرام الاقتصادي" ذكر ان التهرب الضريبي في مصر يتراوح بين 22–80 مليارا" من الجنيهات سنويا" ,إضافة الى ذلك فان هناك تصريحات رسمية ذهبت الى أن 75% من رجال الاعمال يتهربون من الضرائب الذي أصبح سلوكا" عاما" بكل ما يمثله من استخفاف بحقوق المجتمع , وعبث القانون وبذلك أصبح التهرب ظاهرة تستحق الدراسة(6). أما في لبنان , فقد وصلت نسبة المتخلفين عن دفع الضريبة وفقا" لدراسات وتقديرات لحجوم التهرب الضريبي الى 70% من اجمالي المكلفين , وفي امريكا بلغت نسبة التهرب الضريبي 10% من الناتج القومي , وفي الاتحاد الاوربي 16%(7). وفي الجزائر كشفت دراسة اقتصادية ان ظاهرة التهرب الضريبي والجمركي والتهريب تبلغ اوجها في تجارة التبغ, تلك المادة التي تتربع عل رأس المواد التي يتم اكتشافها مهربة عبر مختلف الحدود والموانئ حسب دوائر الجمارك , ما جعل الحكومة الجزائرية تؤكد في قانون المالية لعام 2008 على ضرورة مواصلة عملية مكافحة التهرب الضريبي والتزوير , وقدرت الدراسة انه مابين عامي 1996 و 2000 بلغت قيمة التهرب الضريبي في هذا القطاع حوالي 100 مليار دينار جزائري او ما يزيد عن مليار دولار وهي تقديرات تبدو متفائلة جدا" قياسا" بالارقام القياسية التي قدرته ما بين 3.4 و 6.9 مليار دولار خلال تلك الفترة(8). يرفض المعنيون في الكثير من الحكومات فتح ملف التهرب الضريبي والحديث عنه بسبب حساسية الوضع الاقتصادي والمالي والاجتماعي وربما يمس الكثير من المسؤولين او ذويهم . ويتركز نشاط التهرب الضريبي بنسبة عالية في القطاعات غير الرسمية مثل المؤسسات الفردية التي تحمل أسماء تجارية والافراد . كذلك تمارس الشركات الكبيرة ظاهرة التهرب الضريبي من خلال رفع قيمة المصروفات التشغيلية حتى تتضاءل قيم الايرادات رغم وجود قوانين تعفي الارباح الرأسمالية الكبيرة من الضريبة بهدف تشجيع الاستثمار في الكثير من الدول . وسنركز في هذه الصفحات

القادمة على ثلاث صور مهمة للفساد وهي التهرب الضريبي والتهرب الجمركي والتهريب والغش الصناعي ودور البيئة الملائمة في استشراء هذا البعد من ابعاد الفساد . والاثر الذي تتركه في الاقتصاد وخاصة اقتصاد البلدان النامية , حيث تشترك تلك الابعاد في كونها تشكل أحد الاسباب الرئيسة في انخفاض الموارد المالية الموجهة للانفاق العام في كثير من الدول .

اولا": التهرب الضريبي

يعرّف التهرب الضريبي Tax Evasion بأنه تخلص الافراد من الالتزام بدفع الضريبة بعد تحقق الواقعة المنشأة لها[9]. وتنتشر هذه الظاهرة في الكثير من بلدان العالم وخاصة في البلدان السائرة في طريق النمو كظاهرة ملازمة للنظام الضريبي لتلك الدول . وتشكل أحد العوائق الاساسية للتنمية الاقتصادية . وتتطلب أغلب النظم الضريبية قدرا" من التعاون والتضامن بين المكلف بدفع الضريبة والادارة الضريبية من خلال الوفاء بالتزاماته تجاهها , وهذا يعتمد على تقبل المكلف للنظام الضريبي وقناعته به الى حد بعيد , اذ ان عدم تقبله للتشريعات الضريبية تدفعه الى استخدام اساليب مختلفة للتهرب من الاعباء الضريبية ومقاومتها والتخلص منها أو القاء عبئها على الغير . وقد يتم التخلص من الضريبة باستخدام اساليب مختلفة شرعية كالتجنب الضريبي Tax Avoidance , الذي يعرف بأنه تصرف المكلف بقصد التخلص من الالتزام بدفع الضريبة دون ان يخالف نصوص القانون الضريبي , او ربما قد يستفيد من الثغرات الموجودة فيه .

ويتضمن التهرب الضريبي غشا" وتحايلا" على التشريعات الضريبية ومخالفة الاحكام القانونية والتعليمات التي تصدرها إدارة الضريبة يلجأ اليها المكلف للتخلص من الضريبة وعلى مراحل ثلاث[10]:

أ) مرحلة تحديد الوعاء : وفيها يحاول الفرد (المكلف) إنكار وجود وعاء الضريبة او تقرير قيمة تقل عن الحقيقة او يخفي السلع المستوردة عن أعين رجال السلطة المالية .

ب) مرحلة التسديد : وفيها يحاول الفرد إخفاء كل أو بعض امواله ليحول بين السلطة المالية وبين استيفاء الضريبة كاملة.

ج) مرحلة المساومة : وفيها يقوم المكلف بمساومة افراد السلطة الضريبية للقيام بتخفيض التقدير الضريبي مقابل منحهم مبالغ نقدية مجزية (رشوة) , معتمدا" على استعداد هؤلاء الافراد لمخالفة القوانين في الحصول على

المكاسب غير المشروعة , واستعداد المكلف لدفع مبالغ الرشوة طالما انه سيحصل على تخفيض مجزي من الضريبة يؤدي الى تزايد ارباحه الصافية.

علاقة التهرب الضريبي بالفساد

ليس المكلف وحده يبحث عن اسباب للتهرب من دفع الضريبة, وانما هنالك بالمقابل باحثين عن الريع من موظفي الحكومة, إذ يستخدمون أساليب لمساعدة المتهربين على التهرب من دفع الضريبة, وذلك بحكم وجودهم في السلطة الضريبية وتخصصهم في تنفيذ القوانين الضريبية وتفسيرها وتطبيقها, وتمتعهم بالصلاحيات المناسبة التي تجعلهم يضعون تقديراتهم لحجم الوعاء وتقدير الضريبة عليه وتقدير السماحات والاعفاءات مما يجعلهم يمتلكون سلطة تقديرية, يستخدمونها في زيادة مدخولاتهم عن طريق التواطؤ مع المكلفين مقابل ثمن, وهذا ما يشكل بيئة خصبة لتنامي الفساد. أي بمعنى استخدام المنصب العام لتحقيق منفعة شخصية. وهنالك دوافع عديدة لأصحاب السلطة التقديرية للقيام بالتواطؤ مع المكلفين, ولعل الدافع الرئيسي هو تدني مستوى الاجور التي يتقضاها الموظفون التي لاتتلائم مع متطلبات الحياة الاعتيادية, فضلا" عن التفاوت الكبير بين الدخول في المجتمع وكذلك التفاوت في توزيع الثروة, مما يشعرهم بالغبن, وهم يحاولون بعملية التواطؤ مع المكلفين سد الفجوة الحاصلة في دخولهم .

ثانيا": التهرب الجمركي

يعتبر التهرب الجمركي نتيجة اخرى من نتائج الفساد وهي تشبه الى حد بعيد التهرب الضريبي الذي يكون عاما على كل النشاطات الخاضعة للضريبة, بيد ان التهرب من دفع الضريبة الجمركية يخص شريحة معينة تتعامل مع السلع المتحركة عبر المنافذ الحدودية استيرادا" وتصديرا". ولعل من المناسب التطرق الى علاقة التهرب الجمركي بالفساد, الاثار الاقتصادية للتهرب الضريبي والجمركي, و آثار التهرب الضريبي على الدخل القومي .

آلاثار الاقتصادية للتهرب الضريبي والجمركي

يمكن اجمال أهم الاثار الاقتصادية للتهرب الضريبي والجمركي بما يلي:

1. انخفاض حجم الايرادات العامة التي تجنيها الدولة من المكلفين مؤديا" الى تخفيض الاستثمارات التي تنفذها وكذلك النفقات مما يؤدي الى تخفيض الدخل القومي وعرقلة مشاريع الدولة في التنمية الاقتصادية .

2. رفع سعر الضريبة المفروضة وفرض ضريبة جديدة لتعويض الحكومة عن النقص الحاصل نتجة التهرب .
3. اضطرار الحكومة الى سداد العجز الناتج عن التهرب من خلال اللجوء الى القروض الداخلية والخارجية وهذا يوقعها في مأزق تسديد القروض ودفع الفوائد المترتبة عليها .
4. عدم تحقق العدالة الضريبية بحيث يدفع الضريبة قسم من المكلفين، ولا يدفعها الاخرون بسبب قدرتهم على التهرب .
5. الجانب الاخلاقي المتمثل في الفساد وانعدام الامانة واداء الواجب والذي يقدم أجيالا" تمتهن الاحتيال والنصب والتلاعب على القوانين واشاعة تقبل حالة الفساد عند المجتمع والانسجام معه .
6. التأثير على المنافسه بين المشروعات : فالشركة التي لا تدفع الضريبة تقل تكلفة انتاجها بالنسبة لتكلفة انتاج الشركات الدافعة للضريبة لأن أموال الضريبة غير المدفوعة تذهب كربح وايراد لها وهذا يجعل لها ميزة تنافسية على حساب غيرها .
7. يساهم في تكوين النشاطات الاقتصادية غير القانونية او مايسمى بالاقتصاد الخفي underground economy، اذ يعمل هذا الاقتصاد خارج القانون وخارج سيطرة الضريبة .

أثر التهرب الضريبي على الدخل القومي

يمكن قياس الآثار الاقتصادية للخسارة المالية للدولة الناجمة عن التهرب الضريبي والتهريب بشكل نموذج رياضي بأرقام افتراضية(**).

لنفترض ان التهرب من دفع الضريبة (من قبل الافراد والشركات) تم تقديره في العراق بحدود 184 مليون دولار امريكي في عام 2006 ، مما يعني ان التحصيل الضريبي سيكون في واقع الحال أقل من المتوقع بمقدار تلك المبالغ التي لم تطالها السلطة المالية ، وعلى افتراض توازن الموازنة أي ان ما يتم تحصيله من الضريبة يساوي الانفاق على السلع والخدمات العامة ، وبالتالي فسيكون الانفاق اقل مما كان ينبغي انفاقه بمقدار 184 مليون دولار ، وهذا يشكل اقتطاعاً من الدخل القومي بمقدار يفوق مبلغ التهرب الضريبي بعدة مرات ، استناداً لنظرية المضاعف والمعجل . وكما يلي :

اولاً: اثر المضاعف

لو لم يكن التهرب قد حصل، فسيكون لدى الدولة وفرة نقدية قدرها 184 مليون دولار، وعند استثمارها ستؤدي الى خلق دخول متراكمة في كل دورة انفاق لنصل في النهاية الى تحقيق زيادة في الدخل القومي تفوق تلك الوفرة بعدة مرات. ويمكن تقدير الزيادة في الدخل القومي بالعودة الى المعادلة التي تمثل صيغة المضاعف الرياضية وهي :

$$K = \frac{1}{1-c}$$

حيث ان K تمثل المضاعف و c تمثل الميل الحدي للاستهلاك . فاذا علمنا بأن الميل الحدي للاستهلاك يبلغ (0.77)، سنحصل على النتائج التالية :

$$K = \frac{1}{1-c} = \frac{1}{1-0.77} = 4.3478$$

بمعنى ان استثمار دولار واحد سيولد بموجب نظرية المضاعف دخلاً قدره 4.35 دولار تقريباً، أي يزداد الدخل لأكثر من اربعة مرات عن مبلغ الاستثمار الاولي .

وعلى هذا يمكن القول بأن استثمار الوفرة النقدية البالغة 184 مليون دولار ستؤدي الى تحقيق زيادة في الدخل القومي قدرها 800 مليون دولار:

$$\Delta Y = 184000000 \times 4.3478 = 800000000$$

ولتوضيح الآلية التي تتكون فيها هذه الزيادة في الدخل نستعين بالجدول التالي :

الانفاق	المبلغ (بملايين الدولارات)	الدخل
الاستثمار الاولي	184000000.00	دخل المرحلة الاولى
استهلاك المرحلة الاولى	141680000.00	دخل المرحلة الثانية
استهلاك المرحلة الثانية	109093600.00	دخل المرحلة الثالثة
استهلاك المرحلة الثالثة	84002072.00	دخل المرحلة الرابعة
استهلاك المرحلة الرابعة	64681595.44	دخل المرحلة الخامسة
استهلاك المرحلة الخامسة	49804828.49	دخل المرحلة السادسة
استهلاك المرحلة السادسة	38349717.94	دخل المرحلة السابعة
استهلاك المرحلة السابعة	29529282.81	دخل المرحلة الثامنة
استهلاك المرحلة الثامنة	22737547.76	دخل المرحلة التاسعة

استهلاك المرحلة التاسعة	17507911.78	دخل المرحلة العاشرة
استهلاك المرحلة العاشرة	13481092.07	دخل المرحلة الحادية عشر
استهلاك المرحلة الحادية عشر	10380440.89	دخل المرحلة الثانية عشر
هلاك المرحلة الثانية عشر	7992939.49	دخل المرحلة الثالثة عشر
استهلاك المرحلة الثالثة عشر	6154563.41	دخل المرحلة الرابعة عشر
استهلاك المرحلة الرابعة عشر	4739013.82	دخل المرحلة الخامسة عشر
استهلاك المرحلة الخامسة عشر	3649040.64	دخل المرحلة السادسة عشر
استهلاك المرحلة السادسة عشر	2809761.30	دخل المرحلة السابعة عشر
استهلاك المرحلة السابعة عشر	2163516.20	دخل المرحلة الثامنة عشر
استهلاك المرحلة الثامنة عشر	1665907.47	دخل المرحلة التاسعة عشر
استهلاك المرحلة التاسعة عشر	1282748.75	دخل المرحلة العشرون
استهلاك المرحلة العشرون	987716.54	دخل المرحلة الحادية والعشرون
استهلاك المرحلة الحادية والعشرون	760541.74	دخل المرحلة الثانية والعشرون
استهلاك المرحلة الثانية والعشرون	585617.14	دخل المرحلة الثالثة والعشرون
استهلاك المرحلة الثالثة والعشرون	450925.20	دخل المرحلة الرابعة والعشرون
استهلاك المرحلة الرابعة والعشرون	347212.40	دخل المرحلة الخامسة والعشرون
استهلاك المرحلة الخامسة والعشرون	267353.55	دخل المرحلة السادسة والعشرون
استهلاك المرحلة السادسة والعشرون	205862.23	دخل المرحلة السابعة والعشرون
استهلاك المرحلة السابعة والعشرون	158513.92	دخل المرحلة الثامنة والعشرون
استهلاك المرحلة الثامنة والعشرون	122055.72	دخل المرحلة التاسعة والعشرون
استهلاك المرحلة التاسعة والعشرون	93982.90	دخل المرحلة الثلاثون
استهلاك المرحلة الثلاثون	72366.83	دخل المرحلة الحادية والثلاثون
استهلاك المرحلة الحادية والثلاثون	55722.46	دخل المرحلة الثانية والثلاثون
استهلاك المرحلة الثانية والثلاثون	42906.30	دخل المرحلة الثالثة والثلاثون
استهلاك المرحلة الثالثة والثلاثون	33037.85	دخل المرحلة الرابعة والثلاثون
استهلاك المرحلة الرابعة والثلاثون	25439.14	دخل المرحلة الخامسة والثلاثون
استهلاك المرحلة الخامسة والثلاثون	19588.14	دخل المرحلة السادسة والثلاثون
استهلاك المرحلة السادسة والثلاثون	15082.87	دخل المرحلة السابعة والثلاثون
استهلاك المرحلة السابعة والثلاثون	11613.81	دخل المرحلة الثامنة والثلاثون
استهلاك المرحلة الثامنة والثلاثون	8942.63	دخل المرحلة التاسعة والثلاثون
استهلاك المرحلة التاسعة والثلاثون	6885.83	دخل المرحلة الاربعون
استهلاك المرحلة الاربعون	5302.09	دخل المرحلة الحادية والاربعون
استهلاك المرحلة الحادية والاربعون	4082.61	دخل المرحلة الثانية والاربعون
استهلاك المرحلة الثانية والاربعون	3143.61	دخل المرحلة الثالثة والاربعون
استهلاك المرحلة الثالثة والاربعون	2420.58	دخل المرحلة الرابعة والاربعون
استهلاك المرحلة الرابعة والاربعون	1863.84	دخل المرحلة الخامسة والاربعون

استهلاك المرحلة الخامسة والاربعون	1435.16	دخل المرحلة السادسة والاربعون
استهلاك المرحلة السادسة والاربعون	1105.07	دخل المرحلة السابعة والاربعون
استهلاك المرحلة السابعة والاربعون	850.91	دخل المرحلة الثامنة والاربعون
استهلاك المرحلة الثامنة والاربعون	655.20	دخل المرحلة التاسعة والاربعون
استهلاك المرحلة التاسعة والاربعون	504.50	دخل المرحلة الخمسون
استهلاك المرحلة الخمسون	388.47	دخل المرحلة الحادية والخمسون
استهلاك المرحلة الحادية والخمسون	299.12	دخل المرحلة الثانية والخمسون
استهلاك المرحلة الثانية والخمسون	230.32	دخل المرحلة الثالثة والخمسون
استهلاك المرحلة الثالثة والخمسون	177.35	دخل المرحلة الرابعة والخمسون
استهلاك المرحلة الرابعة والخمسون	136.56	دخل المرحلة الخامسة والخمسون
استهلاك المرحلة الخامسة والخمسون	105.15	دخل المرحلة السادسة والخمسون
استهلاك المرحلة السادسة والخمسون	80.97	دخل المرحلة السابعة والخمسون
استهلاك المرحلة السابعة والخمسون	62.34	دخل المرحلة الثامنة والخمسون
استهلاك المرحلة الثامنة والخمسون	48.00	دخل المرحلة التاسعة والخمسون
استهلاك المرحلة التاسعة والخمسون	36.96	دخل المرحلة الستون
استهلاك المرحلة الستون	28.46	دخل المرحلة الحادية والستون
استهلاك المرحلة الحادية والستون	21.92	دخل المرحلة الثانية والستون
استهلاك المرحلة الثانية والستون	16.87	دخل المرحلة الثالثة والستون
استهلاك المرحلة الثالثة والستون	12.99	دخل المرحلة الرابعة والستون
استهلاك المرحلة الرابعة والستون	10.01	دخل المرحلة الخامسة والستون
استهلاك المرحلة الخامسة والستون	7.70	دخل المرحلة السادسة والستون
استهلاك المرحلة السادسة والستون	5.93	دخل المرحلة السابعة والستون
استهلاك المرحلة السابعة والستون	4.57	دخل المرحلة الثامنة والستون
استهلاك المرحلة الثامنة والستون	3.52	دخل المرحلة التاسعة والستون
استهلاك المرحلة التاسعة والستون	2.71	دخل المرحلة السبعون
استهلاك المرحلة السبعون	2.09	دخل المرحلة الحادية والسبعون
استهلاك المرحلة الحادية والسبعون	1.61	دخل المرحلة الثانية والسبعون
استهلاك المرحلة الثانية والسبعون	1.24	دخل المرحلة الثالثة والسبعون
استهلاك المرحلة الثالثة والسبعون	0.95	دخل المرحلة الرابعة والسبعون
استهلاك المرحلة الرابعة والسبعون	0.73	دخل المرحلة الخامسة والسبعون

استهلاك المرحلة الخامسة والسبعون	0.56	دخل المرحلة السادسة والسبعون
استهلاك المرحلة السادسة والسبعون	0.43	دخل المرحلة السابعة والسبعون
استهلاك المرحلة السابعة والسبعون	0.33	دخل المرحلة الثامنة والسبعون
استهلاك المرحلة الثامنة والسبعون	0.26	دخل المرحلة التاسعة والسبعون
المجموع	799999999.14	

دليل الجدول :

تم استخراج قيمة كل عنصر من عناصر عمود المبلغ كما يلي :

قيمة العنصر في الزمن (t) = قيمة العنصر في الزمن ($t-1$) مضروباً في الميل الحدي للاستهلاك .

يلاحظ من هذا الجدول ان الانفاق بدأ من مبلغ 184 مليون دولار والذي تحول بالكامل الى دخل للمرحلة الاولى . وهذا الدخل تم انفاق جزء منه على الاستهلاك في المرحلة الاولىوفقاً للميل الحدي للاستهلاك الذي قدّر بـــ(0.77)[***]، اي تم انفاق 77% من ذلك الدخل لأغراض الاستهلاك وتم ادخار المتبقي والذي يمثل 23% . وهذا القدر من الاستهلاك في المرحلة الاولى اصبح دخلاً للمرحلة الثانية ، والدخل الجديد هذا اعيد انفاقه بنفس الطريقة أي انفق منه 77% للاستهلاك في المرحلة الثانية ، والانفاق الاستهلاكي في المرحلة الثانية اصبح دخلاً للمرحلة الثالثة ، وهكذا نجد ان مجموع الدخول التي ولدها الانفاق الاستهلاكي بعد ثمان وسبعين مرحلة للاستهلاك وصل الى (799999999.14) دولاراً ، وهو قريب جداً من 800 مليون دولار المبلغ الذي تم استخراجه رياضياً.

ثانياً : اثر التداخل بين المضاعف والمعجل

ان تأثير الاستثمار على الدخل ومضاعفته لعدة مرات ليس نهاية القصة ، وانما هناك تأثير آخر يترافق مع كل انفاق استهلاكي يؤدي التي زيادة في الدخل القومي اكبر مما توصلنا اليه ، فالارقام التي وردت في الجدول السابق تشير الى ان الزيادة في الدخل القومي انما جاءت حصيلة الزيادة في الاستهلاك فقط ، فنظرية المضاعف لم تلتفت الى أثر تغير الاستهلاك على الاستثمار. وفي الواقع ان الزيادة في

الاستهلاك من شأنها ان تؤدي الى زيادة في الاستثمارات ، حيث ان التغييرات في الاستهلاك هي اساس الوصول الى الطلب على السلع والخدمات الوسيطة والسلع الرأسمالية ، والنمو المتحقق في انتاج السلع الاستهلاكية النهائية يدفع لخلق الحاجة الى المنتجات الوسيطة والمعدات – وعن طريق معاملات العلاقة التكنولوجية في النظام الانتاجي – ، وبهذا يعتبر الطلب على السلع الرأسمالية والخدمات والمنتجات الوسيطة أمر لابد منه ، وهو طلب مكتسب ، إذ انه متصل بالطلب الاستهلاكي النهائي ومستمد منه عن طريق معاملات الانتاج التكنولوجية ، وبهذا يزداد الاستثمار في السلع الرأسمالية ، وهذا ما يطلق عليه بالاستثمارات المرغّبة او المولّدة *Induced Investment*(****). ان العلاقة بين الطلب النهائي على السلع الاستهلاكية والاستثمارات المولّدة يطلق عليها بالمعجل *Accelerator*(*****). وعند اخذ هذا الاثر بنظر الاعتبار سنلاحظ ان الزيادة في الدخل القومي تزيد عن (800) مليون دولار وذلك بتأثير زيادة حجم الاستثمارات المولّدة .

ويمكن توضيح ذلك باستخدام النماذج الرياضية التالية[11]:

$$R = \frac{I}{O}$$

$$R = \frac{\Delta I}{\Delta O}$$

$$\Delta I = \Delta O \times R$$

حيث ان :

R تمثل نسبة رأس المال للإنتاج ***Capital / Output Ratio*** .

I تمثل الاستثمارات.

O تمثل انتاج السلع الإستهلاكية .

ويمكن كتابتها بصيغة اخرى :

$$M_t = RO_t$$

$$I_t = M_t - M_{t-1}$$

$$= RO_t - RO_{t-1}$$

$$= R(O_t - O_{t-1})$$

حيث ان :

M تمثل رأس المال اللازم للاستثمار (المكائن والآلات) .

t تمثل عامل الزمن.

O تمثل الانتاج الإستهلاكي النهائي .

ويمكن لنا الآن بيان الزيادة في الدخل القومي نتيجة توفير مبلغ (184) مليون دولار فيما لو لم يحصل التهرب الضريبي ، وذلك من خلال آثار المضاعف والمعجل ، وكما موضح في الجدول التالي :

الآثار المترتبة على الوفرة النقدية من خلال تداخل المضاعف والمعجل (دولار)

الفترة الزمنية t	الاستثمارات الاصلية I^*	الاستثمارات المولدة I	الاستهلاك C	الدخل القومي Y
0	184,000,000	0	0	184,000,000
1	184,000,000	61,600,000	141,680,000	387,280,000
2	184,000,000	68,054,609	298,205,600	550,260,209
3	184,000,000	54,562,939	423,700,361	662,263,300
4	184,000,000	37,496,687	509,942,741	731,439,428
5	184,000,000	23,158,965	563,208,360	770,367,324
6	184,000,000	13,032,383	593,182,840	790,215,222
7	184,000,000	6,644,731	608,465,721	799,110,452
8	184,000,000	2,977,968	615,315,048	802,293,017
9	184,000,000	1,065,467	617,765,623	802,831,090
10	184,000,000	180,138	618,179,939	802,360,077
11	184,000,000	157,687-	617,817,259	801,659,572

دليل الجدول :

- ان قيمة كل عنصر في عمود الاستثمارات الاصلية تمثل الوفرة النقدية التي تم تقديرها عن مبالغ التهرب الضريبي فيما لو لم يحصل التهرب .
- ان قيمة كل عنصر في عمود الاستثمارات المولدة تمثل حصيلة : (قيمة عنصر الاستهلاك في الزمن t) – (قيمة عنصر الاستهلاك في الزمن $t-1$) × معامل رأس المال 1:2.3 .

- ان قيمة كل عنصر في عمود الاستهلاك تمثل حصيلة : (الدخل القومي في الزمن $t-1$) × الميل الحدي للاستهلاك 0.77 .
- تم اعتماد معامل رأس المال في العراق الذي احتسبه الدكتور فؤاد الدهوي خلال الفترة 1953 – 1972 والبالغ (0.433 أي 1:2.3)[12].

نلاحظ من الجدول ان الاستثمار الاصلي في الفترة (0) ولّد دخلاً مقداره 184 مليون دولار ، وهذا الدخل اعيد استثماره في الفترة (1) فاصبح الدخل المتولد اعلى ،وهكذا يستمر الدخل بالتزايد حتى يصل في الفترة (7) الى 799.11 مليون دولار وهو قريب جداً من مبلغ الزيادة في الدخل الذي تم احتسابه وهو(800) مليون دولار . اما في الفترة (8) سنلاحظ ان الزيادة في الدخل تفوقت بشكل واضح على الزيادة المحتسبة بموجب نظرية المضاعف لتصبح (802.293) مليون دولار ، وبفارق (2.293) مليون دولار .

802293017 – 800000000 =2293017 دولار

وتعود هذه الزيادة الى فعل آثار الزيادة في الاستهلاك على خلق استثمارات جديدة (الاستثمارات المولدة) .

اذن يمكننا القول بأن هنالك اسلوبين لزيادة الدخل القومي ، الاول يتمثل في تحويل الوفرة النقدية الى انفاق استهلاكي يحكمه الميل الحدي للاستهلاك ، والثاني يتمثل في تحويل الوفرة النقدية الى انفاق استثماري يحكمه معامل رأس المال . وبين هذا وذاك يمكن تقرير معدل الاسراع بالتنمية الاقتصادية استناداً الى اعتماد النسبة الأكبر من أحد الاسلوبين على ان تكون النسبة الاصغر من الاسلوب الثاني عنصراً مكملاً كافياً في العملية ، وهذا الذي يعتبر "كافياً " يقرره اصلاً الحد الادنى من المطالب لضمان قيام المضاعف والمعجل بدورهما كاملاً في البرنامج التنموي المرسوم . ولعل اعتماد اسلوب ثالث وهو المزج الأمثل بين الاسلوبين ، سيؤدي الى النمو المتوازن في الاستثمار . ووفقاً لهذا الاسلوب ستضاف الانتاجية المضافة وبشكل مستمر الى الاستهلاك ، ويستخدم مستوى المدخرات الآخذ في الارتفاع بعد ذلك لرفع مستوى التكوين الرأسمالي .

استخدام الوفرة النقدية في الخطة الاقتصادية:

ويمكن توضيح الآثار الاقتصادية للوفرة النقدية المتحققة من خلال اسلوب نظام النمو المتوازن في الاستثمارباستخدام الصيغة الرياضية التالية ، ثم نحول تلك الصيغة الى هيكل خطط اقتصادية مدعمة بالارقام [33].

$$Y_t = Y_t + \frac{WY_t}{R} = Y_t(1+\frac{W}{R})$$

$$Y_{t+2} = Y_{t+1} + \frac{WY_{t+1}}{R} = Y_{t+1}(1+\frac{W}{R})$$

$$= Y_{t+1}(1+\frac{W}{R})^2$$

$$\therefore Y_t = Y_t(1+\frac{W}{R})^t$$

حيث ان :

$Y =$ الدخل القومي .

$t =$ عامل الزمن .

$W =$ الميل الحدي للادخار .

$R =$ معامل رأس المال .

ويمكن توضيح آثار الوفرة النقدية السنوية والبالغة (2.293) مليون دولار من خلال تكنيك التخطيط الديناميكي وضمن اطار النمو المتوازن (ليس هناك إعادة استثمار وانما تصنيع مخطط في الخطتين الاولى والثانية وتوسع في الخطة الثالثة) . وفي هذه الحالة نقوم باستثمار الوفرة النقدية المتحققة في كل سنة وعلى مدار ثلاث خطط خمسية لنحقق زيادة في الناتج القومي خلال 16 سنة بحدود 56 مليون دولار .

92.969693 − (2.293017 × 16) = 56.281421 مليون دولار

والجدول التالي يوضح ذلك تفصيلياً :

آثار الوفرة النقدية السنوية

(مليون دولار)

الخطة المبدئية	الفترة الزمنية T	الوفرة النقدية المستثمرة Y_t	الاستهلاك $0.77(Y)$	المدخرات $W=0.23$	الاستثمار I	الناتج المضاف Y
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	0	2.293	1.766	0.527	0.527	0.229
الخطة الاولى	1	4.815	3.708	1.108	1.108	0.482
$R=1:2.3$	2	7.590	5.844	1.746	1.746	0.759
	3	10.642	8.194	2.448	2.448	1.064
	4	13.999	10.779	3.220	3.220	1.400
	5	17.692	13.623	4.069	4.069	1.769
	6	21.754	16.751	5.003	5.003	2.175
الخطة الثانية	7	26.223	20.191	6.031	6.031	2.622
$R=1:2.3$	8	31.138	23.976	7.162	7.162	3.114
	9	36.545	28.139	8.405	8.405	3.654
	10	42.492	32.719	9.773	9.773	4.249
	11	49.035	37.757	11.278	11.278	4.903
الخطة الثالثة	12	56.231	43.298	12.933	12.933	5.623
$R=1:2.3$	13	64.147	49.393	14.754	14.754	6.415
	14	72.855	56.098	16.757	16.757	7.285
	15	82.433	63.474	18.960	18.960	8.243
	16	92.970				

دليل الجدول :

- قيمة كل عنصر في العمود (3) وللزمن t تمثل : الوفرة النقدية المستثمرة في الزمن $(t-1)$ + الناتج المضاف للزمن $(t-1)$ + الوفرة النقدية المستثمرة في الزمن (t) ، أي 2.293 مليون دولار.

- قيمة كل عنصر في العمود (4) تمثل: الوفرة النقدية المستثمرة في الزمن (t) × 0.77 .
- قيمة كل عنصر في العمودين (5 ، 6) = الوفرة النقدية المستثمرة في الزمن (t) × 0.23 .
- الاستهلاك تمثل حصيلة : (الدخل القومي في الزمن $t-1$) × الميل الحدي للاستهلاك 0.77 .
- قيمة كل عنصر في العمود (7) = قيمة كل عنصر في العمود (6) في الزمن (t) × 1:2.3 .

نخلص مما تقدم ان مبالغ التهرب الضريبي لو تم استثمارها فستؤدي الى انفاقات استهلاكية متتابعة تؤدي بدورها الى خلق دخول متراكمة تصل الى ما يزيد عن 4 مرات من حجم المبالغ المستثمرة وذلك بتأثير المضاعف ، وتؤدي الى خلق دخول اكثر وزيادة في الناتج اذا ما اخذنا بنظر الاعتبار تحفيز الانفاق الاستهلاكي للطلب الاستثماري لمواجهة الطلب الاستهلاكي ، وبالتالي يتزايد الاستثمار مما يخلق المزيد من الدخول والناتج ويرفع من معدلات النمو الاقتصادي ، حيث ان معدلات النمو الاقتصادي تعتبر انعكاساً لمقدار الانتاج المتدفق (التدفقات العينية) من القطاعات الاقتصادية التي تأخذ بدورها مساراً تصاعدياً اذا ما توفرت لها الموارد المالية الكافية لإستغلال الموارد المادية استغلالاً من شأنه ان يزيد تلك التدفقات ، إلا ان مبالغ التهرب الضريبي بقيت خارج السلطة المالية وخارج الخطة الاقتصادية وبالتالي لم يتسنى الحصول على تلك التراكمات الداخلية التي اوضحناها فيما سبق ، بل يمكن القول ان تلك التراكمات الداخلية المحتملة هي بمثابة خسارة لحقت بالدخل القومي ، إذ ان هروب 184 مليون دولار من الانفاق القومي تؤدي الى خسارة في الدخل القومي تفوق ذلك المبلغ لتصل الى حوالي 802.293 مليون دولار . وان جزءاً من هذا المبلغ والمقدر بحوالي 2.293 مليون دولار هو وفرة نقدية حصلت نتيجة للإستثمارات المولدة ، وهذه الوفرة السنوية في حالة تخطيطها ستصب في دفع عجلة التنمية الاقتصادية ، لذا يمكن توقع حصول تلكؤ وتباطؤ في التنمية الاقتصادية نتيجة التهرب الضريبي .

إن الفساد (Corruption) مصطلح يتضمن معاني عديدة، وهو موجود في كافة القطاعات الحكومية والخاصة، وموجود أيضاً في أي تنظيم يكون فيه للشخص قوة مسيطرة أو قوة احتكار على سلعة أو خدمة أو صاحب قرار، وتكون هناك حرية في تحديد الأفراد الذين يستلمون الخدمة أو السلعة أو تمرير القرار لفئة دون أخرى.

وهناك عدة مفاهيم للفساد، منها الفساد السياسي والفساد الأخلاقي، ولكن أكثر أنواع الفساد شيوعاً هو الفساد الإداري والمالي الذي يعني،(استغلال موظفي الدولة لمواقع عملهم وصلاحياتهم للحصول على كسب غير مشروع، وبعبارة أخرى، هو سلوك غير رسمي تفرضه ظروف معينة تتعرض له المجتمعات من حين لآخر)[41].

في حين أعطى البنك الدولي تعريفه الخاص بالفساد بأنه (إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء مناقصة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أعمال خاصة بتقديم رشاوي للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على المنافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية، كما يمكن أن يحدث الفساد عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة) [42].

وهناك من يعرف الفساد من جانب أخلاقي إذ يذكر بأن (الفساد هو انحراف أخلاقي لبعض المسؤولين العموميين، وهذا الانحراف يشمل الرشوة والاختلاس والغش والتهرب الضريبي وغير ذلك) [43]، في حين عرفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003 الفساد بكل صوره وحالاته بأنه (الرشوة بكل وجوهها في القطاعين العام والخاص، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظيفة، والأثراء غير

---

(41) التقرير الستراتيجي، مصدر سبق ذكره، ص316 .

(42) البنك الدولي، إدارة حكم أفضل من أجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (تعزيز التضمينية والمساءلة)، تقرير عام 2004، دار الساقي، بيروت، 2004، ص20.

(43) منير الحمش، الاقتصاد السياسي للفساد، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد (328)، بيروت، 2006، ص61 .

المشروع، وغسل العائدات الإجرامية، وإخفاء الممتلكات المتأتية عن جرائم الفساد)[44].

أما تعريف منظمة الشفافية العالمية للفساد فهو (إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص)[45]، وفي هذا المبحث سوف نتناول الفساد الاداري والمالي في العراق والجهات المسؤولة عنه وآليات مكافحته.

أولاً. الفساد الإداري والمالي في العراق :

الفساد الإداري والمالي ظاهرة قديمة أصابت الجهاز الإداري في العراق منذ نشأة الدولة العراقية، ازدات خلال العقود الثلاثة الماضية بسبب الحروب والحصار الاقتصادي المفروض على العراق، واستفحلت هذه الظاهرة بعد احتلال العراق عام 2003، إذ جاء في آخر تقرير لمنظمة الشفافية العالمية بأن العراق يمثل المركز الثالث من بين (180) بلداً في الفساد، بعد (الصومال وميانمار)[46]. كما موضح في الجدول (31).

---

(44) التقرير الستراتيجي، مصدر سبق ذكره، ص316 .

(45) هيئة النزاهة العامة في العراق، كراس النزاهة والشفافية والفساد، دائرة التعليم والعلاقات العامة، نشرة دورية، بغداد، 2006، ص3 .

(46) المرصد العراقي، العراق في المركز الثالث بين الدول الأكثر فساداً بعد الصومال وميانمار، 2008، الموقع الالكتروني aliarts-web@yahoo.com.

جدول (27)

ترتيب العراق في سلم الفساد العالمي للمدة 2003-2007

السنة	الترتيب	مجموع الدول	درجة مؤشر الفساد	الاستمارات المستعملة	الانحراف	أدنى-أعلى مرتبة	مدى الثقة 90%
2003	115	133	2.2	3	1.1	1.2-4.	1.2-2.9
2004	116	133	2.2	3	1.1	1.2-3.4	1.2-2.9
2005	130	146	2.1	4	1	1.2-3.5	1.3-2.8
2006	144	155	2.2	4	1	1.4-3.6	1.5-2.9
2007	177	180	2.5	5	1	1.5-3.7	1.6--3.5

المصدر : الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على المعلومات التي وردت في كل من :

1- السنوات من 2003-2006 (التقرير الستراتيجي 2008)، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الستراتيجية، ص324.

2- سنة 2007 بالاعتماد على منظمة الشفافية الدولية، التقرير العالمي للفساد، 2007، على الموقع الالكتروني.www.transparency ORG .

ومن الجدول نجد أن العراق قد تراجعت مكانته في ترتيب سلم الفساد من (180/177-133/115) من مجموع الدول للمدة من 2003 التي تم فيها أدراج العراق لأول مرة في سلم الفساد العالمي إلى 2007، وهذا يدل على مدى تعاظم هذه الآفة في العراق بصورة كبيرة.

وتقدر هيئة النزاهة الأموال المهدورة جراء الفساد الإداري والمالي في الوزارات العراقية في العامين (2006 و 2007) بحدود (7.5) مليار دولار موزعة حسب كل وزارة أو دائرة من الهدر المحدد وكما موضح في الجدول (32).

الجدول (28)

الأموال المهدورة جراء الفساد الإداري والمالي في العراق موزعةحسب الوزارات للعامين (2006 و 2007)

ت	الوزارة	مقدار الأموال المهدورة	نسبة الفساد%
	وزارة الدفاع	4 مليار دولار	53.33
	وزارة الكهرباء	1 مليار دولار	13.33
	وزارة النفط	510 مليون دولار	7.16
	وزارة النقل	210 مليون دولار	2.95
	وزارة الداخلية	200 مليون دولار	2.81
	وزارة التجارة	150 مليون دولار	2.11
	وزارة المالية والبنك المركزي	150 مليون دولار	2.11
	وزارة الأعمار والإسكان	120 مليون دولار	1.69
	وزارة الاتصالات	70 مليون دولار	0.98
	إمانة بغداد	55 مليون دولار	0.77
	وزارة الرياضة والشباب	50 مليون دولار	0.70
	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	50 مليون دولار	0.70
	وزارة الصحة	50 مليون دولار	0.70
	وزارة العدل	40 مليون دولار	0.56
	وزارة الزراعة	30 مليون دولار	0.42
	وزارة الموارد المالية	30 مليون دولار	0.42
	وزارة الصناعة والمعادن	20 مليون دولار	0.28
	الهيئة العليا للانتخابات	10 مليون دولار	0.14
	هيئة السياحة	10 مليون دولار	0.14
	وزارة التربية	5 مليون دولار	0.07
	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	5 مليون دولار	0.07

المصدر : المرصد العراقي، الموقع الالكتروني : www.aliarts-web@yahoo.com.

كما ان هناك فساداً مالياً غير منظور يقدر بأكثر من هذه المبالغ، المتأتية عن عقود أو اختلاسات اثناء ترميم المنشآت وتأجير الطائرات والبواخر أو أكساء الطرق[47].

لقد أصبح الفساد بكافة أشكاله ظاهرة طبيعية ينظر إليها على أنها ممارسات شبه مشروعة لاسيما عندما عجزت الدولة على مواجهة المشكلات الاقتصادية بعد فرض الحصار الاقتصادي، حتى بدأ الفساد ينتشر في كافة مؤسسات الدولة، كما كان للقرارات الاقتصادية التي اتخذتها الحكومة في حينها قد أسهمت أيضاً في انتشار الفساد الناجم عن مبدأ التمويل الذاتي أو عند الأقدام على خصخصة بعض المشاريع العامة، أو ما يتعلق بالضرائب أو التجارة الخارجية والتي جميعها أعطت للموظفين بمختلف مستوياتهم المزيد من السلطات التقديرية عند تطبيق تلك الإجراءات بفتح المجال أمامهم واسعاً للمساومة والرشوة.

أما دولياً فقد رافق تطبيق برنامج النفط مقابل الغذاء الكثير من الممارسات الفاسدة التي كشفت عن تورط العديد من المسؤولين المحليين والدوليين في صفقات مشبوهة يتولى مجلس الأمن الدولي التحقيق فيها، وما حصل في العراق من احتلال وانهيار لهياكل الدولة قد لعب دوراً رئيساً في انتشار الفساد، وقد ازدادت حدة هذه الممارسات بعد غزو العراق عام 2003 للأسباب الآتية[48]:

أ- الفراغ السياسي والأمني وانتشار الإرهاب .

ب- الازدواجية في السلطة ما بين الإدارة الأمريكية والعراقية.

ج- فقدان ثقة المجتمع بالعديد من الكوادر القيادية التي جاءت من الخارج والتي استلمت إدارة الحكم كونها لا تمتلكالمعرفةالكاملة في كيفية الإدارة والسيطرة لبلد مثل العراق مما أتاح استغلالهم أحياناً.

أ. عدم القدرة على إعادة بناء المؤسسات الأمنية والرقابية بشكل كفوء.

ب. حالة الشعور بعدم الأمان للمستقبل في ظل الصراع السياسي وشيوع ظاهرة الأقصاء.

وبالمقابل فإن لسلطة الاحتلال ممثلة بالحاكم المدني (بول بريمر) اليد الطولى للفساد في العراق عبر احتكار عملية توزيع عقود الأعمار والتي صممت

---

(47) المرصد العراقي، مصدر سبق ذكره، بدون صفحة .

(48) عمر طارق وهبي، سياسات الإصلاح الاقتصادي، مصدر سبق ذكره، ص271.

بطريقة تمنع الشركات الصغيرة من الدخول في دائرة المنافسة لأنها لا تمتلك المعلومات اللازمة عن العقود، أو في دفع الأموال مقابل عدم إخضاع تلك العقود للأشراف، الأمر الذي مكن كبرى الشركات ومنها (هاليبرتون وبكتل) والتي تربطها علاقات قوية مع المسؤولين الأمريكان من الفوز بأغلب تلك العقود، والتي بدأت تظهر دلائلها من خلال الأرباح الهائلة التي حققتها تلك الشركات، الأمر الذي دفع رئيس منظمة الشفافية (بيترايجن) التأكيد على ضرورة مكافحة الرشا وتجنب سيطرة نخب فاسدة على موارد العراق في ظل غياب الشفافية في عقود إعادة أعمار العراق(49).

ثانياً: الجهات المسؤولة عن مكافحة الفسادالاداري والمالي(50):

1. الجهات العالمية المسؤولة عن مكافحة الفساد:

أ. منظمة الأمم المتحدة : إذ أصدرت عدة قرارات لمحاربة ومكافحة الفساد للقناعة التامة بمخاطر الفساد وتهديده استقرار وأمن المجتمعات، وأصدرت أيضاً اتفاقية لمكافحة الفساد سنة 2004، وانضمت إليها كثير من دول العالم.

ب. البنك الدولي : إذ وضع مجوعة من الخطوات والاستراتيجيات تفرض مساعدة الدول على مواجهة الفساد والحد من آثاره السلبية في عملية التنمية الاقتصادية.

ج. صندوق النقد الدولي: الذي لجأ إلى الحد من الفساد من خلال تعليق المساعدات المالية لأية دولة يكون فيها الفساد عائقاً لعملية التنمية الاقتصادية.

د. منظمة الشفافية العالمية: التي أنشأت سنة 1993، والتي تعمل على مكافحة الفساد والحد منه من خلال وضوح التشريعات وتبسيط الإجراءات واستقرارها وانسجامها مع بعضها في الموضوعية والمرونة والتطور وفقاً للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية.

---

(49) للمزيد انظر إلى:

- التقارير الصادرة عن مجلس الأمن الدولي للمراقبة والأشراف على صندوق التنمية العراقي من خلال الموقع www.iamb.info.org.

- تقارير منظمة الشفافية الدولية، التقرير العالمي للفساد، على الموقع الالكتروني .www.transparency.org

(2) هيئة النزاهة العامة في العراق، مصدر سبق ذكره، ص7 .

2. الجهات المحلية المسؤولة عن مكافحة الفساد في العراق:

أ. هيئة النزاهة العامة : أنشأت بموجب الأمر (55) لسنة 2004، ومهمتها التحقيق في حالات الفساد المشكوك فيها، كقبول الهدايا والرشاوي والمحسوبية والمنسوبية والتمييز على الأساس العرقي أو الطائفي واستغلال السلطة لتحقيق أهداف شخصية أو سوء استخدام الأموال العامة من خلال وضع أسس ومعايير للأخلاق الواردة في لائحة السلوك التي يستوجب الالتزام بتعليماتها من قبل جميع موظفي الدولة العراقية، فضلاً عن عقد ندوات وإعداد برامج توعية للتثقيف وتبني ثقافة مبنية على الشفافية والنزاهة والشعور بالمسؤولية.

ب. مكاتب المفتشون العامون : التي أنشأت بموجب الأمر (57) لسنة 2004 في الوزارات كافة، وإن مهمتها هي المراجعة والتدقيق لرفع مستويات المسؤولية والنزاهة والأشراف على الوزارات ومنع حالات التبذير وإساءة استخدام السلطة والتعاون مع هيئة النزاهة من خلال التقارير التي تقدم عن حالات الفساد في الوزارات المختلفة.

ج. ديوان الرقابة المالية : وهي الجهة المسؤولة عن التدقيق المالي في العراق، وأنشأت بموجب الأمر (77) لسنة 2004، ومهمتها تزويد الجمهور والحكومة بالمعلومات الدقيقة الخاصة بالعمليات الحكومية على الأوضاع المالية لغرض تعزيز الاقتصاد من خلال مهمة التدقيق المالي وتقييم الأداء.

ثالثاً. آليات مكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق :

وتكون على النحو الآتي:-

1- وضع المناهج التربوية والثقافية عبر وسائل الأعلام المختلفة لإنشاء ثقافة النزاهة وحفظ المال عن طريق إستراتيجية طويلة المدى لغرض تحقيق الولاء والانتماء بين الفرد والوطن، إذ أن القانون ليس هو الرادع الوحيد للفساد، وإنما يجب أن تكون هناك ثقافة للنزاهة وحفظ المال العام.

2- إعطاء الدور الريادي لوزارات التربية والتعليم العالي والعلوم والتكنولوجيا والثقافة، لوضع منهج دراسي لكل المراحل لتلبية ثقافة الحرص على المال العام والنزاهة في التعامل وتقليص روح الأنانية الفردية والسمو بالروح الجماعية.

3- إصدار قوانين صارمة لمنع هدر الأموال العامة والفساد الإداري والمسائلة الجدية من قبل دوائر المفتشين العامين واللجان الفرعية للمراقبة والنزاهة حسب الاختصاصات ضمن الوزارات المعنية، وتعديل قانون الحصانة الممنوح للوزراء وأعضاء مجلس النواب لتمكين الجهات القضائية في التحقيق والمسائلة في قضايا الفساد المرفوعة ضدهم، فضلاً عن الاختيار الصحيح للأشخاص النزيهين من هيئات الرقابة والتفتيش والنزاهة.

4- وضع أنظمة فعالة وجدية لتقويم أداء المؤسسات الحكومية من خلال مبدأ محاسبة تكاليف الفساد المادية وغير المادية لكي لا تكون مبرراً لإلغاء أو تجميد خطط مكافحة الفساد، لارتفاع تكاليفها عن تكاليف الفساد.

5- تكوين رأي عام يرفض الفساد دينياً وأخلاقياً وتثقيف المجتمع عن طريق وسائل الأعلام المختلفة، وتحويل الولاء تدريجياً من العائلة والعشيرة إلى الأمة والدولة.

6- مكافحة البطالة والتضخم عن طريق توفير فرص العمل وتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي وتنشيط الصناعة الوطنية.

7- استخدام الطرق الفاعلة للحد من ظاهرة غسيل الأموال، والتعاون مع دول الجوار في مسك الحدود لمنع التهريب والتجارة بالأسلحة والمخدرات والبشر وغير ذلك .

8- العمل على تحقيق العدل واقتلاع الحرمان من جذوره باعتباره أحد الموارد التي تغذي الفساد الإداري والمالي من خلال (العمل والإنتاج) .

9- ترسيخ الديمقراطية وتعزيز الشفافية واعتبارها حق للمواطن من أجل تصحيح وتصويب الأداء العام، وسيادة القانون ومعاقبة المفسدين سواء كانوا عاملين داخل الدولة أو خارجها.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم تأسيس مجلس مشترك لمكافحة الفساد الإداري والمالي برئاسة الأمين العام لمجلس الوزراء بموجب أمر رئاسي، ويضم ممثلين عن مجلس القضاء الأعلى وديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، فضلاً عن مكتب رئيس الوزراء لشؤون الرقابة وممثل المفتشين العامين، ويهدف المجلس إلى ضمان الكفاءة والنزاهة والشفافية في تنفيذ سياسات الحكومة الاقتصادية والاجتماعية، والتنسيق بين أجهزة مكافحة الفساد المتمثلة في المجلس المذكور والذي يقدم تقارير دورية عن أنشطته إلى رئيس الوزراء، وأطلقت الحكومة مبادرة وطنية لمحاربة

الفساد خلال مؤتمر ترأسه نائب رئيس الوزراء في كانون الثاني 2008، وأسفر عن الاتفاق اتخاذ الآليات الرئيسة الآتية(51):

1- تطوير نظام اختيار ومستوى مهنية الموظفين، الأمر الذي يتطلب أجراء تعديل قانون الخدمة المدنية ومجلس الخدمة العامة، ويتعين وضع مسودات بهذه التعديلات ورفعها لمجلس الوزراء بحلول شهر حزيران 2008.
2- وضع نظام يوفر للمواطنين معلومات عن خطط الحكومة ومشاريعها من خلال وسائل الأعلام.
3- المصادقة على معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بحلول شهر نيسان 2008.
4- إقامة دورات تدريبية للكوادر العليا والمتوسطة لضمان أمكانية تطبيق مبادئ الشفافية، وتشجيع المواطنين على لعب دور رقابي عن جميع حالات الفساد.
5- مراجعة التعليمات والمبادئ التوجيهية الخاصة بالعقود والتجهيزات وإعادة صياغتها، لمنع الفساد مع تسريع عمليات إعادة الأعمار، وقد صادق مجلس الوزراء على تلك التعليمات والمبادئ التوجيهية في نيسان 2008.
6- الإسراع في تبني القوانين الجديدة الصادرة عن لجنة النزاهة وديوان الرقابة المالية العراقي ودوائر التفتيش العام قبل شهر حزيران 2008، وتقديم إرشادات واضحة حول توزيع الأدوار والمهام، وستتولى هذه الهيئات أعمال الرقابة والتفتيش والتحقيق والتأكد من الإجراءات بما يضمن استمرارية الأدوار وانسجامها وتكاملها بين هذه الهيئات.
7- تشريع قانون وطني لمكافحة الفساد الإداري والمالي، على أن تقدم لجنة مشتركة مؤلفة من ممثلين عن المفتشية وهيئة مكافحة الفساد ووزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى وهيئة النزاهة التابعة لمجلس النواب مشروع القانون بحلول شهر آب 2008.

كما تم عقد مؤتمر دولي بالغ الأهمية حول مكافحة الفساد في بغداد للمدة بين 17-18 آذار 2008، وتمخض المؤتمر عن إعلان بغداد بشأن الفساد الذي تلتزم فيه الحكومة بتحقيق انجازات محددة في حربها ضد الفساد وتعزيز روح المسائلة

---

(51)وزارة التخطيط والتعاون الانمائي، العهد الدولي مع العراق، مصدر سبق ذكره، ص35-36.

والنزاهة، وعقب هذا المؤتمر، أودعت الحكومة العراقية وثيقة المصادقة لدى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ممهدة الطريق بجهد ملموس تدعمه الأمم المتحدة[52].

وعليه تعد ظاهرة الفساد الإداري والمالي من الظواهر الخطيرة التي تواجه بلدان العالم ومنها البلدان النامية، وعلى الأخص العراق الذي يتبنى في هذه المرحلة الخطوات اللازمة للإصلاح الاقتصادي وفق الالتزامات التي قطعها على نفسه مع المؤسسات الدولية كون ظاهرة الفساد تؤثر بشكل سلبي على عملية البناء والتنمية الاقتصادية التي تنطوي على تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والإدارية، ومن ثم عجز الدولة على مواجهة تحديات أعمار وبناء البنى التحتية اللازمة لنموها.

والملاحظ إن ظاهرة الفساد الإداري والمالي، شغلت اهتمام الكثير من الباحثين والمهتمين في بلدان العالم وخاصة في العراق لتأسيس آليات مكافحة هذه الظاهرة الخطيرة وعلاجها من خلال خطوات جدية، الغرض منها مكافحة الفساد بكل صورة ومظاهرة، والعمل على تعجيل عملية التنمية الاقتصادية من خلال إعداد الدراسات والبحوث اللازمة لوضع حد لهذه الظاهرة التي ما تزال تنخر من جسد الدولة العراقية وبشكل واضح، وما يتبعه من أعاقة في عملية إعادة الأعمار والتنمية الاقتصادية والمساهمة الفاعلة في برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي يسعى إليه العراق، كما ينبغي على الحكومة العراقية أن تتابع وبجديه الإجراءات والآليات المتخذة لمكافحة الفساد ومراقبة الأنفاق العام وسوء استخدامه.

وبناءاً على ذلك، فإن الآثار المدمرة للفساد في العراق ليست مجرد مشكلة، بل قضية عامة لها تكلفتها الاقتصادية والاجتماعية الباهضة، ولو وضعنا الضرر الاقتصادي الذي يسببه الفساد الإداري والمالي جانباً، فيجب عدم إغفال الضرر الاجتماعي الذي لا يقل خطورة عن الضرر الاقتصادي بل يزيد من تكلفة الفساد ولاسيما إنه أكثر من أن يكون مجرد مسألة اقتصادية، وأن تصنيف الفساد على أنه مسألة اقتصادية، يعد تقليلاً من تأثيره الحقيقي على المجتمع ككل، وفضلاً عن إن الفساد سيؤدي إلى القضاء على هيبة القانون، فإنه يؤدي إلى انهيار شديد في البيئة الاجتماعية والثقافية أيضاً وعندما تقبل أجيال المواطنين الفساد كأسلوب في العمل وطريقة للحصول على مزايا في المجتمع، يبدأ النسيج الأخلاقي المجتمعي في الانهيار، وفي الكثير من الاقتصادات المتحولة نجد الكثير من الأمثلة على آثار الفساد السلبية، فضلاً عن إنه يؤدي إلى إعادة توزيع الدخول بشكل غير مشروع، ويحدث

---

(52) وزارة التخطيط والتعاون الانمائي، العهد الدولي مع العراق، مصدر سبق ذكره، ص36 .

تحولات سريعة وفجائية في التركيبة الاجتماعية، الأمر الذي يكرس التفاوت الاجتماعي، ويزيد من احتمالات التوتر وعدم الاستقرار السياسي، ويعرض شرعية النظام السياسي للتآكل المستمر، ويمكن قياس التكلفة الاجتماعية للفساد من خلال تركيزه للثروة بأيدي فئة تجيد أكثر من غيرها استغلال الأنشطة التي لا تتسم بالشفافية، ولعل أهم ما للفساد من تكلفة هي إشاعة روح اليأس بين أبناء المجتمع، ويضعف الأمل وينخفض الجهد ويقلل الإنجاز، وسيتولد الإحباط واليأس جيلاً بعد جيل، إذا ما تم اتخاذ الآليات السريعة للإصلاح في شتى المجالات، الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والابتعاد عن المحسوبية والمنسوبية والإقصاء وبناء مجتمع صالح منتج محب وموالي لوطنه، وتعميق الشعور لدى الإنسان العراقي بالمواطنة الصالحة والحكم الصالح.

الاستنتاجات

1- لايمكن ان ينشأ الفساد الاقتصادي من بيئات صالحة , فالبيئات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السيئة تعتبر المسببات او القوى الدافعة للفساد الاقتصادي .
2- للفساد الاقتصادي آثار اقتصادية مباشرة وغير مباشرة تتمثل بالابعاد الاقتصادية المحتملة للفساد في مجالات اقتصادية متعددة.
3- التلكؤ في تقديم القروض الخارجية والمنح جاء نتيجة انعدام امكانية توفير شرط مكافحة الفساد لمنح تلك الاموال .
4- الاثار الاقتصادية السلبية للفساد تكون بشكل مركب فكل فساد يخلق فسادا" مضاعفا" للاول . فالاثر الاقتصادي السلبي للفساد يخلق اثرا" سلبيا" مضاعفا" يمكن احتسابه عن طريق صيغة النمو السلبي المركب .

أحكام جريمة الكسب غير المشروع

تختلف الدول فيما بينها في تكوين الهيئات والمؤسسات التي تختص بالرقابة على الأعمال الحكومية والتنفيذية بهدف الحد من الفساد خاصة الإداري منه، وتتعدد المسميات التي تطلق عليها فمنها على سبيل المثال المدعى العام الاشتراكي، والجهاز المركزي للمحاسبات، والنيابة العامة، وذلك على خلاف الدول والتي قد تتواجد بها مؤسسات متخصصة لمكافحة الفساد، أو إدارة مكافحة الفساد أو مفوضية أو لجنة وهذا من الناحية التنفيذية، أما في الجانب التشريعي فهناك المفوض

البرلماني "الأمبودسمان"، وعلى صعيد المجتمع المدني والمنظمات الأهلية فهناك العديد من المبادرات والجمعيات الأهلية التي تنطلق من محاربة الفساد والتصدي له.

تأتي مصر في مصاف الدول التي يوجد بها العديد من الأجهزة التنفيذية المكلفة بمكافحة الفساد سواء بوحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة بنوعيها (الخدمية والاقتصادية) والمؤسسات العامة وشركات قطاع الأعمال العام وما يتبعها من شركات قابضة وما يندرج تحتها من شركات تابعة، إضافة إلى الهيئات الخاصة والتي تدار بمعرفة تلك الجهات، أو التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء، وأغلب هذه الهيئات ينص عليها القانون المنشئ لها على اعتبار أن أموالها هي أموال عامة، كما أن مجلس الشعب في مصر يتبعه بعض الأجهزة والتي تهدف لمعاونة المجلس في الرقابة على أعمال الحكومة ومنها على سبيل المثال الجهاز المركزي للمحاسبات والمدعى العام الاشتراكي.

1. البيئة القانونية المقاومة للفساد في مصر

يمكن استعراض مجموعة من التشريعات والتي تتعلق بمكافحة الفساد، حيث يمكن التعرف من خلالها على التشريعات التي تواجه الأنواع المختلفة من الفساد ومنها على سبيل المثال (مكافحة الكسب غير المشروع، الرشوة، وتضارب المصالح، إقرارات الذمة المالية، حماية الموظفين لتبليغهم عن كسب غير مشروع)

قانون العقوبات (ما يتعلق بالرشوة):

الرشوة هي إحدى جرائم الوظيفة العامة، وجوهرها الإخلال ببعض الواجبات التي يلتزم بها من يشغل هذه الوظيفة. نصت المادة 103 من قانون العقوبات على أن "كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعدا أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته يعد مرتشياً". ورشوة الموظف العام لها أركان ثلاث هي: صفة المرتشي كموظف عام، وركن مادي قوامه فعل الأخذ أو القبول أو الطلب، وركن معنوي يتخذ دائما صورة القصد الجنائي.

الركن الأول: صفة المرتشي كموظف عام مختص

مدلول الموظف العام في قانون العقوبات أوسع مما هو عليه في القانون الإداري فتعبير "الموظف العام أو المسئول العام" في القانون الإداري، هو "شخص يعهد إليه على وجه قانوني بأداء عمل في صورة من الاعتياد والانتظام في مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة إدارة مباشرة"، وهو مختلف عن تعريفه في قانون العقوبات حيث نصت المادة (111) من قانون العقوبات فئات عديدة من

الأشخاص يعد أفرادها من الموظفين العامين في تطبيق نصوص الرشوة، وهم، المستخدمون في المصالح التابعة للحكومة أو الموضوعة تحت رقابتها، أعضاء المجالس النيابية العامة أو المحلية، المحكمون أو الخبراء ووكلاء الديانة والمصفون والحراس القضائيون، كل شخص مكلف بخدمة عامة، أعضاء مجالس إدارة ومديرو ومستخدمو المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت إذا كانت الدولة أو أحدى الهيئات العامة تساهم في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت.

الركن الثاني: الركن المادي للرشوة

يفترض الركن المادي للرشوة نشاطا يصدر عن المرتشي وينصرف إلى موضوع معين. وقد حدد المشرع صور ثلاث لهذا النشاط هي الأخذ والقبول والطلب. أما الموضوع الذي ينصرف عليه هذا النشاط فهو "كل فائدة يحصل عليها المرتشي أو الشخص الذي عينه لذلك أو علم به ووافق عليه أيا كان اسمها أو نوعها وسواء أكانت هذه الفائدة مادية أو غير مادية[53]".

الركن الثالث: القصد الجنائي في الرشوة

الرشوة جريمة عمدية، ولذلك يتخذ ركنها المعنوي صورة القصد. أي قصد المرتشي باعتباره فاعل الرشوة، أما قصد الراشي والرائش فهو قصد اشتراك في الجريمة فحسب. ويقوم هذا القصد على عنصري العلم والإدارة، فيجب أن يعلم المرتشي بتوافر أركان الجريمة جميعا، فيعلم أنه موظف عام أو من في حكمه، ويعلم أنه مختص بالعمل المطلوب منه، ويفترض ذلك علمه في صورة مجملة بطبيعة هذا العمل. ويجب أن يعلم بالمقابل الذي يقدم إليه، وأنه نظير العمل الوظيفي، أي أن تكون واضحة في نفسيته الصلة بين المقابل والعمل.

عقوبة الرشوة

هناك عقوبة أصلية وأخرى تكميلية أو تشديدية. العقوبة الأصلية للرشوة: العقوبة الأصلية للرشوة هي السجن المؤبد (المادة 103 من قانون العقوبات). وعلى الرغم من أن الشارع قد نص على هذه العقوبة بالنسبة للمرتشي، فإنها توقع كذلك على الراشي والمتوسط بينهما، باعتبارها شريكين في الرشوة، والقاعدة أن "من اشترك في جريمة فعليه عقوبتها" (المادة 41 من قانون العقوبات). أما العقوبات التكميلية فمن بعض صورها:

---

[53] وفقا للمادة 107 من قانون العقوبات

أ- الغرامة، لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطى الموظف أو وعد به. والغرامة على هذا النحو نسبية، إذ هي محددة بقدر مقابل الرشوة، ولكنها نسبية ناقصة باعتبار أن تناسبها مقيد بحد أدنى هو ألف جنيه. وهى عقوبة وجوبية.

ب- المصادرة، مصادرة مقابل الرشوة في المادة 110 من قانون العقوبات حيث يحكم في جميع الأحوال بمصادرة ما يدفعه الراشي أو الوسيط على سبيل الرشوة. أضف إلى ذلك أن القانون أقر بإمكانية تشديد العقوبة، حيث نص على أن الامتناع عن عمل من أعمال الوظيفة أو الإخلال بواجباتها يعد سببا للتشدد من العقوبة، فقد نصت المادة 104 من قانون العقوبات على أنه "كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعدا أو عطية للامتناع عن عمل من أعمال وظيفته أو للإخلال بواجباتهما أو لمكافأته على ما وقع منه ذلك يعاقب بالسجن المؤبد وضعف الغرامة". وينصرف تشديد العقوبة إلى الغرامة فقط، أما العقوبة السالبة للحرية والمصادرة فتظل أحكامها دون تعديل.

الإعفاء من العقاب

نص المشرع على سببين للإعفاء من العقاب في المادة 107 مكررا من قانون العقوبات في قوله "....ومع ذلك يعفي الراشي أو الوسيط من العقوبة إذا أخبر السلطات بالجريمة أو اعترف بها". وسببا الإعفاء هما الإخبار والاعتراف، والاستفادة منهما مقتصرة على الراشي والوسيط، فالشارع قد استبعد المرتشي من نطاق الإعفاء.

هل المكافأة على أداء عمل يجرمه القانون؟

نصت المادة 105 من قانون العقوبات على أن "كل موظف عمومي قبل من شخص أدى له عملا من أعمال وظيفته أو امتنع عن أداء عمل من أعمالها أو أخل بواجباتها هدية أو عطية بعد تمام ذلك العمل أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات وظيفته بقصد المكافأة على ذلك العمل أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات وظيفته بقصد المكافأة على ذلك وبغير اتفاق سابق يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائة جنية ولا تزيد على خمسمائة جنية". وهذا من منطق الاستفادة من الموقع في العمل لتحقيق بعد المآرب الشخصية أو الحصول على هدايا أو عطايا، ويختلف هذا عن الواسطة والتي تعني الحصول على خدمة أو فرصة بسبب المعرفة وليس الكفاءة أو الحق، أي الإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص.

عقوبة الواسطة:

نص المشرع في قانون العقوبات على أن "كل موظف عمومي قام بعمل من أعمال وظيفته أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته أو أخل بواجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائتي جنية ولا تزيد عن خمسمائة جنية". فقد حدد المشرع عقوبة هذه الجريمة بالسجن كعقوبة أصلية، وبالغرامة التي لا تقل عن مائتي جنية ولا تزيد على خمسمائة جنية، وتوقع هذه العقوبة على الموظف باعتباره الفاعل، وتوقع على من صدر عنه الرجاء أو الوساطة أو التوصية باعتباره شريك.

عقوبة استغلال النفوذ:

نص المشرع في المادة 106 مكرر من قانون العقوبات على أن "يعاقب كل موظف طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو اخذ وعدا أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من أية سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو التزام أو تراخيص أو لاتفاق توريد أو مقاولة أو على وظيفة أو خدمة أو أية مزية من أي نوع يعد في حكم المرتشي ويعاقب بالسجن المؤبد وبغرامة لا تقل عن ألفين جنية ولا تزيد عن ما أعطى للموظف العام ".

تتوفر في هذا النشاط أركان جريمة الرشوة، فالركن المادي للجريمة، حيث يقوم هذا الركن بفعل الأخذ أو القبول أو الطلب، ولهذا الفعل موضوعه وهو الوعد أو العطية، وله سنده من النفوذ الحقيقي أو المزعوم.

أما الركن المعنوي، يتخذ هذا الركن صورة القصد الجنائي، وعناصره هي العلم بوجود نفوذ حقيقي أو كذب الادعاء بالنفوذ الموهوم.

قانون الكسب غير المشروع

نظم القانون رقم 62 لسنة 175 أحكام الكسب غير المشروع، وتم إنشاء إدارة الكسب غير المشروع بوزارة العدل[54] بموجب هذا القانون.

وقد حدد القانون الخاضعين لأحكامه وهم:

1- القائمون بأعباء السلطة العامة، وسائر العاملين في الجهاز الإداري في الدولة.

---

[54] وتشكل من رئيس يختار من بين مستشارى محاكم الاستئناف، وعدد كاف من رؤساء المحاكم الابتدائية.

2- رئيس وأعضاء مجلسي الشعب والشورى، ورؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين.
3- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.
4- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة، وسائر العاملين بالشركات التي تساهم الحكومة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها بنصيب في رأس مالها.
5- رؤساء وأعضاء مجالس إدارة النقابات المهنية والاتحادات العمالية والنقابات العمالية، والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.
6- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالجمعيات التعاونية.
7- العمد والمشايخ.
8- مأمورو التحصيل والمندوبون له والأمناء على الودائع ومندوبو المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع في الجهات المشار إليها سابقا.
9- ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية أن يضاف إلى هذه الفئات فئات أخرى بناء على اقتراح وزير العدل إذا اقتضت ذلك طبيعة العمل الذي يقومون عليه.

وقد ألزم القانون الخاضعين لأحكامه تقديم إقرار بذمته المالية وذمة زوجته وأولاده القصر يبين فيه الأموال الثابتة والمنقولة خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون، كما يجب أيضا تقديم بصفة دورية إقرار ذمة مالية خلال شهر يناير التالي لانقضاء خمس سنين على تقديم الإقرار السابق وذلك طوال مدة خضوعه لأحكام هذا القانون، ويجب أن تتضمن هذه الإقرارات مصدر الزيادة في الذمة المالية.

تقوم الهيئات المختصة بفحص إقرارات الذمة المالية، ولها في سبيل ذلك طلب البيانات والإيضاحات والحصول على الأوراق من الجهات المختصة بما فيها تلك التي تعتبر بياناتها سرية أو صور من تلك الأوراق وكذلك التحفظ عليها، وإذا تبين من الفحص وجود شبهات قوية على كسب مشروع أحالت الهيئة المختصة الأوراق إلى مجلس الشعب بالنسبة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم لإتباع الإجراءات القانونية في ذلك، أما بالنسبة لغير هؤلاء من الخاضعين لأحكام هذا القانون فيتولى إجراء التحقيق بالنسبة لهم هيئات يصدر بتشكيلها قرار من وزير العدل، ولهذه الهيئات عند مباشرة التحقيق جميع

الاختصاصات المقررة في قانون الإجراءات الجنائية، ولها أن تأمر بمنع المتهم أو زوجه أو أولاده القصر من التصرف في أموالهم كلها أو بعضها واتخاذ الإجراءات التحفظية اللازمة لتنفيذ الأمر، كما لها أن تندب النيابة العامة لتحقيق وقائع معينة.

القرار رقم 506 لسنة 2003بتنظيم التصرف في بعض موارد النقد الأجنبي

يسرى هذا القرار على الوزراء والأجهزة التابعة لها، والهيئة العامة الاقتصادية والخدمية، و شركات القطاع العام و شركات قطاع الأعمال العام، وكذلك شركات وأفراد ومنشآت القطاع الخاص، التي يستحق لها عن نشاطها مدفوعات بالنقد الأجنبي. حيث ألزم القرار هذه الجهات بأن تمسك سجلات منتظمة لأعمالها التي يستحق لها عنها مدفوعات بالنقد الأجنبي، ويحدد الوزراء المعنيون نماذج هذه السجلات وما يجب أنتتضمنه من بيانات. وتتابع الجهات المختصة بوزارة التجارة وغيرها من الجهات المختصة القيد في السجلات المشار إليها، والتأكد من تحصيل المدفوعات بالنقد الأجنبي وتحويلها إلى البنوك المعتمدة العاملة في جمهورية مصر العربية خلال مدة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ إتمام الأعمال، وأن تبيع ما يتم تحصيله إلى البنوك المشار إليها خلال أسبوع من تاريخ ورودها، وفقا للإجراءات المنصوص عليها في هذا القرار، وما يصدره وزير التجارة من قواعد منفذة.

يخضع للتسجيل في السجلات المشار إليها الأعمال التي تتم بالنقد الأجنبي سواء تمت من خلال اعتمادات مصرفية أو عقود للتصدير أو عقود تقديم خدمات أو اتفاقات أيا كان شكلها القانوني.وتقوم مصلحة الجمارك في جميع المنافذ الجمركية بإخطار فرع الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات بالمنفذ الجمركي بصورة من الإقرارات الجمركية على البضائع المصدرة.كما تخطر الفنادق وزارة السياحة بعدد النزلاء وجنسياتهم وفترات إقامتهم وحصيلة مدفوعات الأجانب منهم من النقدالأجنبي وتخطر المنشآت السياحية وما في حكمها الوزارة المشار إليها بحصيلة النقدالأجنبي الخاص بنشاطها وما تم بيعه للبنوك الوطنية تنفيذا للقواعد الواردة في هذا القرار.

يعد مخالفة لهذا القرار ما يأتي:

1- الامتناع عن إعداد سجل الممارسين لأنشطة يتم سداد المستحق عنها بالنقد الأجنبي في الخارج.

2- الإخطار ببيانات عن المبالغ المستحقة عن الأنشطة أقل من المستحقات الفعلية.

3- عدم تحويل المبالغ المستحقة من الخارج خلال ثلاث شهور من تاريخ إتمام النشاط واستحقاق السداد.

4- عدم بيع النسب المنصوص عليها لأحد البنوك المعتمدة.

ويسرى هذا القرار على ما يرد من حصيلة نقد أجنبي مستحقة عن صادرات تمت بعد أول يناير 2003. ولا يسرى هذا القرار على صادرات وأنشطة وزارات الدفاع والداخلية وهيئة الأمن القومي، والمنشآت العاملة في المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة والمناطق الحرة. وينذر الذي يرتكب مخالفة من المخالفات المنصوص عليها بهذا القرار بالنسبة لأفراد ومنشآت القطاع الخاص، وفي حالة العود لأول مرة توقف لمدة ستة شهور، وفي حالة العود للمرة الثانية توقف لمدة سنة، وإذا تكررت المخالفة يلغى قيد المخالف من سجل المصدرين أو السجلات الأخرى النوعية. وفي جميع الحالات يتحتم على المخالفين توريد و بيع ما لم يتم تحويله من نقد أجنبي إلى أحد البنوك المعتمذة سعر الصرف المعلن وقت استحقاق التوريد.

يعاقب كل من يخالف هذا القرار من العاملين في الوزارات والأجهزة والهيئات العامة الاقتصادية والخدمية وشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العام، بعقوبة الإيقاف عن العمل أو العزل من الوظيفة بحسب الأحوال بعد إجراء التحقيق واتخاذ الإجراءات التأديبية وفقا للقانون.

قانون مكافحة غسل الأموال (رقم 80 لسنة2002)

على الرغم من أن التشريع المصري لم يكن يتضمن نصا صريحا يجرّم عمليات غسل الأموال، إلا أن المشرع قد أدرك مبكرا الدور الخطير الذي يمكن أنيلعبه غسل الأموال في تسهيل واستمرار تصاعد جرائم الكسب غير المشروع سواء من خلالالاتجار غير المشروع والأنشطة المحظورة أو تلك المرتبطة بالفساد الإداري، ومن ثمفقد حرص المشرع على توفير أطر تشريعية لمواجهة مثل هذه العمليات، وذلك من خلالتضمين القوانين الموجودة عددا من المواد التي تجرم مثل هذه الأفعال، أو تغليظالعقوبات المقررة عليها.

وبالرغم من اتفاق رؤية المشرع المصري مع الاتجاهاتالمعاصرة للمجتمع الدولي بشأن ضبط ومصادرة الإيرادات والممتلكات غير المشروعة، إلاأن التجريم والعقاب لم يكن يشمل أفعال عمليات غسل الأموال، ولم يكن يتناولبالتنظيم إجراءات وضوابط تتبع هذه الأموال عبر الدول في تشريع خاص. وجاء القانون رقم 80 لسنة

2002 الخاص بمكافحة غسل الأموال في مصر بعدما أصبحت عملات غسل الأموال تمثل ظاهرة عالمية تساعد المنظمات الإجراميةالدولية على اختراق وإفساد الهياكل الاقتصادية والمؤسسات التجارية والماليةالمشروعة والمجتمع بكافة مستويات..

عزز من هذا التوجه أن القوانين المعمول بهافي مصر لم تكن تجرّم صراحة، وبصفة أصلية عمليات غسل الأموال، ويقتصر التجريم فقطعلى النشاط غير المشروع الذي يتحقق منه المال القذر، لذلك جاء إصدار هذا التشريعمعبرا عن اتفاق وتجاوب مصر الكامل مع كافة الجهود الدولية المبذولة في هذا الاتجاه، ومن ذلك اتفاقية منظمة الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات- فيينا 1988) والتي انضمت إليها مصر بصدور القرار الجمهوري رقم 568 لسنة 1990بالموافقة على أحكامها، ومنسقاً أيضاً وإعلان بازل 1988، والخاص بمنع الاستخداماالإجرامي للجهاز المصرفي لأغراض غسل الأموال، كما جاء مراعياً - أخيراً - التوصياتالأربعين الصادرة عن لجنة العمل المالي لغسل الأموال (FATF) والتي تغطى جوانبمتعددة لهذه الظاهرة فيما يتعلق بالمعاملات النقدية المحلية والدولية ذات الصلةبالأعمال غير المشروعة وأهمها التوصية الرابعة التي تطالب كل دولة بان تتخذالإجراءات الضرورية، بما فيها الإجراءات التشريعية، لتتمكن من تجريم عمليات غسلالأموال.

العقوبات المقررةعلى جرائم غسل الأموال

حدد المشرع العقوبات التي تفرض علىمخالفي أحكام هذا القانون، مع عدم الإخلال بأية عقوبة اشد ينص عليها قانونالعقوبات أو أي قانون آخر.ويقضى القانون بان يعاقب بالسجن مدة لا تجاوز سبعسنوات وبغرامة تعادل مثلى الأموال محل الجريمة، كل من ارتكب أو شارك في الجريمةبالتحريض أو الاتفاق أو المساعدة ، وكل من شرع في ارتكاب جريمة غسل الأموال المنصوصعليها في القانون.وقد شدد المشرع العقوبة بالحكم – في جميع الأحوال – بمصادرةالأموال المضبوطة.وبعد أن قررت المواد من 13 إلى 16 من القانون أحكام العقوباتالجنائية، جاءت المادة 17 لتقرر الإعفاء من العقاب إذا تراجع أحد الجناة عن إتمامالجريمة، وابلغ الوحدة المختصة أو ابلغ سلطة مختصة بالجريمة قبل أن تعلم بها هذهالسلطات.فإذا حصل الإبلاغ بعد العلم بالجريمة تعين للإعفاء أن يكون من شأنالإبلاغ ضبط باقي الجناة أو الأموال محل الجريمة.

قانون الضريبة على الدخل الجديد (قانون رقم94 لسنة 2005)

جاء القانون الجديد ليعيد بناء الثقة فيما بين الممول ومصلحة الضرائب، حيث أن الممول هو الذي يحدد إقرار ذمته المالية، كان موضوع التهرب الضريبي من الموضوعات التي لا زال عليها الكثير من الظنون أو الشكاوى، كذلك الكثير من القضايا التي تتعلق بالفساد، فجاء القانون ليعيد هذه النظرة أو يحاول إخفاءها. حيث تفرض ضريبة سنوية على مجموع صافي دخل الأشخاص الطبيعيين المقيمين وغير المقيمين بالنسبة لدخولهم المحققة في مصر.

يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن عشرة آلاف جنيه ولا تجاوز مائة ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل محاسب مقيد بجدول المحاسبين والمراجعين اعتمد إقرارا ضريبيا أو وثائق أو مستندات مؤيدة له إذا ارتكب أحد الأفعال الآتية:

1- إخفاء وقائع علمها أثناء تأدية مهمته ولم تفصح عنها المستندات التي شهد بصحتها متى كان الكشف عن هذه الوقائع أمرا ضروريا لكي تعبر هذه الحسابات والوثائق عن حقيقة نشاط الممول.

2- إخفاء وقائع علمها أثناء تأدية مهمته تتعلق بأي تعديل أو تغيير في الدفاتر أو الحسابات أو السجلات أو المستندات وكان من شأن هذا التعديل أو التغيير الإيهام بقلة الأرباح أو زيادة الخسائر.وفي حالة العود يحكم بالحبس والغرامة معاً.

كما يعاقب كل ممول تهرب من أداء الضريبة بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تتجاوز خمس سنوات وبغرامة تعادل مثل الضريبة التي لم يتم أداؤها بموجب هذا القانون أو بإحدى هاتين العقوبتين.ويعتبر الممول متهربا من أداء الضريبة باستعمال إحدى الطرق الآتية:

1- تقديم الإقرار الضريبيالسنوي بالاستناد إلى دفاتر أو سجلات أو حسابات أو مستندات مصطنعة مع علمه بذلك أو تضمينه بيانات تخالف ما هو ثابت بالدفاتر أو السجلات أو الحسابات أو المستندات التي أخفاها.

2- تقديم الإقرار الضريبيالسنوي على أساس عدم وجود دفاتر أو سجلات أو حسابات أو مستندات مع تضمينه بيانات تخالف ما هو ثابت لديه من دفاتر أو سجلات أو حسابات أو مستندات أخفاها.

3- الإتلاف العمد للسجلات أو المستندات ذات الصلة بالضريبة قبل انقضاء الأجل المحدد لتقادم دين الضريبة.

4- اصطناع أو تغيير فواتير الشراء أو البيع أو غيرها من المستندات لإيهام المصلحة بقلة الأرباح أو زيادة الخسائر.

5- إخفاء نشاط أو جزء منه مما يخضع للضريبة.

وفي حالة العود يحكم بالحبس والغرامة معاً.وفي جميع الأحوال تعتبر جريمة التهرب من أداء الضريبة جريمة مخلة بالشرف والأمانة. ويسأل الشريك في الجريمة بالتضامن مع الممول في الالتزام بأداء قيمة الضرائب التي تهرب من أدائها والغرامات المقضي بها في شأنها. ويعاقب بغرامة لا تقل عن ألفي جنيه ولا تجاوز عشرة آلاف جنيه كل من ارتكب أيا من الأفعال الآتية:

1- الامتناع عن تقديم إخطار مزاولة النشاط.

2- الامتناع عن تقديم الإقرار الضريبي.

3- الامتناع عن تطبيق نظام استقطاع وخصم وتحصيل وتوريد الضريبة في المواعيدالقانونية.

وفي جميع الأحوال تضاعف الغرامة المنصوص عليها في حالة العود إلى ارتكاب ذات المخالفة خلال ثلاث سنوات.

التشريعات السياسية

تتمثل أهم مظاهر الفساد على المستوى السياسي في العملية الانتخابية وما يرتبط بها، فالواقع المصري به العديد من السلبيات أو المسببات للفساد، والتي يتم مخالفتها ومخالفة القواعد القانونية المنظمة لها، وهو ما يجعلها فسادا أو يحتاج لمراجعتها، ويمكن التعرف على أهمها على النحو التالي: (بعض القوانين الموجودة والتي تحتاج لعقوبات صارمة أو مراجعة في التطبيق):

- مشاكل بالجداول الانتخابية وتنقيتها من الأسماء خاصة للمتوفين. (قانون مباشرة الحقوق السياسية)
- عدم الالتزام بسقف في العملية الانتخابية، وخاصة الدعاية الانتخابية. (القانون المنظم للعملية الانتخابية، التعديل الأخير على قانون مباشرة الحقوق السياسية في مايو 2005).
- تقييد السماح للأحزاب السياسية بالتفاعل وممارسة النشاط في الشارع. (قانون الأحزاب السياسية).

- إشكاليات التمثيل في البرلمان، من حيث التعبير عن كافة فئات المجتمع، أو الاستمرار في بعض المعتقدات -والتي عفا عليها الزمان- مثل نسبة 50% عمال وفلاحين على الأقل. (الدستور المصري).

ومن أهم ما عجز عنه المشرع المصري هو إصدار قانون لمحاسبة ومحاكمة الوزراء.

أما أهم ملامح القواعد المنظمة للتعامل مع رئيس الجمهورية والوزراء:

قواعد اتهام رئيس الجمهورية

نص الدستور المصري على أن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية، ويسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية، ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها في العمل الوطني. ويكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

ويوقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام، ويتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتا لحين الفصل في الاتهام.وتكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها ويحدد العقاب، وإذا حكم بإدانته أعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.

قواعد اتهام الوزراء

نص الدستور ومن بعده القوانين المختصة على أن لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم. ويكون الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسئول عن أعماله وزارته.

ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس.ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل منَ تقديمه.ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس.

كما أن لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس، ولا يجوز أن يصدر هذا

القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب.وفي حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريرا يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمنا عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأى في هذا الشأن وأسبابه.

ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي.ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتقف جلسات المجلس في هذه الحالة.فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلا، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة. وإذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه.ويقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية إذا تقررت مسئوليته أمام مجلس الشعب.

ويحق لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها، ويكون قرار مجلس الشعب باتهام الوزير بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس. ويوقف من يتهم من الوزراء عن عمله إلى أن يفصل في أمره، ولا يحول انتهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها وتكون محاكمة الوزير وإجراءات المحاكمة وضماناتها والعقاب على الوجه المبين بالقانون.

موقف مصر من الاتفاقيات الدولية الخاصة بمكافحة الفساد:

تحرص الحكومة المصرية علي الانضمام والتوقيع علي الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الخاصة بمكافحة الفساد، والتي يمكن استعراضها علي النحو التالي:

- **اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربته، والتي اعتمدها رؤساء ودول وحكومات الاتحاد الإفريقي في 2003/7/12 (تم التوقيع عليها، ولم يصدق عليها البرلمان بعد).**
- **اتفاقية الأمم لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وصدر بها القرار الجمهوري رقم (294) لسنة 2003، (دخلت حيز النفاذ في 29 سبتمبر 2003، وصدق عليها البرلمان في 2004/2/10).**

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تم توقيعها في 9 /12 / 2003، وتم التصديق عليها في 20/ 12/ 2004، (هي اتفاقية تبنتها الأمم المتحدة في أكتوبر 2003، ودخلت حيز النفاذ في 14/ 12/ 2005)،
- تسعى مصر إلى أن تصبح عضو مراقب في لجنة الاستثمار، التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، والتي يتم الانضمام إليها بعد استيفاء الخطوات اللازمة لإصلاح أو تحسين مناخ الاستثمار، ومن أهم الإجراءات والإصلاحات الواجبة بها الالتزام بمحاربة الفساد من خلال استصدار القوانين وتوقيع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، بالإضافة إلى الامتثال للسياسات العامة المقررة من المنظمة في هذا الشأن.

2. البنى المؤسسة لمكافحة الفساد

في البداية تجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد جهاز مختص لمكافحة الفساد في مصر، وإنما هناك العديد من الأجهزة والتي تلعب دورا كبيرا في محاربة ومكافحة الفساد. ويمكن التعرف على الأجهزة المختلفة التي تكافح وتحارب الفساد في مصر من خلال تقسيمها وفقا لتبعيتها لمؤسسات الدولة الثلاث - السلطة القضائية، والسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية- حيث يتبع كل سلطة بعض الأجهزة التي تحارب الفساد بطريقة ما، وذلك على النحو التالي:

السلطة القضائية

إذا ما نظرنا إلى النظام القانوني المصري نجد أنه يرتكزعلىالقانونالمدني وعلىمبادئالشريعةالإسلامية، ويأخذ بمبدأ التقاضي على درجتين، حيث إن محاكم الدرجة الأولى هي المحاكم الكلية والجزئية، ثم محكمة الدرجة الثانية وهى الاستئناف، وهناك محاكم عليا وهى محكمة النقض، هذا بالإضافة إلى محكمة القضاء الإداري التي تعنى بالفصل في النزاعات التي تنشا بين الأفراد والحكومة، وفي قمة هذا النظام المحكمة الإدارية العليا. وهناك المحكمة الدستورية العليا التي تنظر القضايا التي بها مخالفة دستورية، وللمحكمةالدستوريةالعلياالتي أسستسنة1969صلاحيات حصرية علىالمسائل المتعلقة بالدستورية. هذا بالإضافة إلى اختصاصات النيابة العامة التي تقيم الادعاءات العامة بدلا من الشعب وتمثله في التقاضي، وقد نص القضاء المصري على وجود نيابات خاصة مثل (نيابة الأموال العامة، ونيابة التهرب الضريبي).

هيئة النيابة الإدارية

النيابة الإدارية هي هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل، وتشكل من رئيس ونواب ووكلاء عاميين ورؤساء النيابات، وأعضاء النيابة الإدارية يتبعون رؤسائهم بترتيب درجاتهم، وهم جميعا يتبعون وزير العدل، ولوزير العدل حق الرقابة والإشراف على أعضائها.

اختصاصات النيابة الإدارية

تختص النيابة الإدارية بالعديد من الاختصاصات التي تساعد على الحد من الفساد، ومن هذه الاختصاصات:

1- فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة.

2- إجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية فيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة، ومن شكاوى الأفراد.

وتتولى النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم الإدارية، ولرئيس هيئة الرقابة الإدارية الطعن في الأحكام الصادرة من هذه المحاكم، ولعضو النيابة الإدارية عند إجراء التحقيق الاضطلاع على ما يراه لازم بالوزارات والمصالح وله أن يستدعى الشهود ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين، ويجب على الموظف حضور إجراءات التحقيق، كما يحق لرئيس النيابة الإدارية أو من يفوضه أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا القرار، ويجب أن يكون الإذن كتابي ومحدد.

وإذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو تحتاج إلى توقيع جزاء اشد تحيل الأوراق إلى الجهة المختصة، ومع ذلك فلها أن تحيل الأوراق إلى المحكمة الإدارية المختصة إذا رأت مبررا لذلك. وإذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة النزاهة أو الوظيفة أو الشرف، يجوز لرئيس النيابة فصل الموظف بغير الطريق التأديبي، وإذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى النيابة العامة.

السلطة التنفيذية:

هناك عدد من الجهات التي تختص بمكافحة الفساد، مثل (إدارة الكسب غير المشروع بوزارة العدل، وهيئة الرقابة الإدارية ومباحث الأموال العامة بوزارة الداخلية، وجهاز المخابرات العامة.

هيئة الرقابة الإدارية

هيئة الرقابة الإدارية هي هيئة رقابية مستقلة تتبع رئيس مجلس الوزراء، وتتكون الهيئة من رئيس بدرجة وزير ونائب وعدد من الأعضاء يبلغ عددهم 423 عضوا يعاونهم بعض شاغلي الوظائف المكتبية والفنية.

اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية

1- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم، والعمل على منع وقوعها، وضبط ما يقع منها، ولها في سبيل ذلك الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوى الخبرة، ويحرر محضر أو مذكرة بحسب الأحوال تتضمن ما تم إجراءه والنتيجة التي أسفر عنها.

2- بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة، ومقترحاتهم فيما يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال، أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال، وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة في هذه النواحي.

3- بحث وتحرى أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها.

4- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.

5- مد رئيس المجلس التنفيذي والوزراء والمحافظين بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها منها، وبأي عمل إضافي آخر يعهد به إليها المجلس التنفيذي.

السلطات المخولة لهيئة الرقابة الإدارية

تباشر الرقابة الإدارية اختصاصاتها في الجهاز الحكومي وفروعه والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها والجمعيات العامة والخاصة وأجهزة

القطاع الخاص التي تباشر أعمالاً عامة، وكذلك جميع الجهات التي تسهم الدولة فيها بأي وجه من الوجوه.

وترفع الرقابة الإدارية تقاريرها متضمنة نتيجة تحرياتها وأبحاثها ودراساتها ومقترحاتها إلى رئيس المجلس التنفيذي لاتخاذ ما يراه بشأنها.

كما يكون للرقابة الإدارية في سبيل مباشرة اختصاصاتها حق طلب أو الاضطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو أوراق أو الحصول على صورة منها، وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق بما في ذلك الجهات التي تعتبر البيانات التي تتداولها سرية، وكذلك استدعاء من ترى سماع أقوالهم.

كما يجوز لها أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو إبعاده مؤقتا عنها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك و يصدر قرار الإيقاف أو الإبعاد المؤقت من رئيس المجلس التنفيذي.

العقوبات المتعلقة بهيئة الرقابة الإدارية

يعاقب تأديبيا أي موظف في الجهات التي تباشرها الرقابة الإدارية اختصاصاتها فيها، يخفي بيانات يطلبها أعضاء الرقابة الإدارية أو يمتنع عن تقديمها إليهم أو يرفض اطلاعهم عليها، مهما كانت طبيعتها، وكذلك من يمتنع عن تنفيذ طلب الاستدعاء.

ويجوز للرقابة الإدارية أن تجرى التحريات والمراقبة السرية بوسائلها الفنية المختلفة كلما رأت مقتضى لذلك. وإذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق أحيلت الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة حسب الأحوال بأذن من رئيس الرقابة الإدارية أو من نائبه، وعلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة إفادة الرقابة الإدارية بما انتهى إليه التحقيق ويتعين الحصول على موافقة رئيس المجلس التنفيذي بالنسبة إلى الموظفين الذين في درجة مدير عام فما فوقها أو الموظفين الذين تجاوز مرتباتهم الأصلية 1500 جنية سنويا عند إحالتهم للتحقيق.

وللرقابة الإدارية أن تجرى تفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفات بعد الحصول على إذن كتابي من رئيس الرقابة الإدارية أم من النيابة العامة إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء، ويجب في جميع الأحوال أن يكون الإذن كتابي، على انه يجوز لعضو الرقابة الإدارية أن يجرى تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون المنسوب إليهم المخالفات، وللرقابة الإدارية الاستعانة برجال الشرطة أثناء إجراء التفتيش.

ويجب أن يحرر محضر بحصول التفتيش ونتيجة وجود الموظف أو غيابه عند إجرائه.

2- إدارة الكسب غير المشروع بوزارة العدل

بداية يجب تعريف الكسب غير المشروع، وهو كل مال حصل عليه احد الخاضعين لأحكام قانون الكسب غير المشروع رقم 62 لسنة 1975 لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة العامة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني عقابي أو للآداب العامة يترتب عليها زيادة في الثروة تطرأ بعد تولى الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجته أو أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع موارده وعجز من إثبات مصدر مشروعيتها.

ويمكن استجلاء ثلاث خصائص أساسية للكسب غير المشروع وهي:

1- وجوب الحصول على المال وإضافته إلى الذمة المالية سواء كان هذا المال متحصلا من الجهة التي يعمل بها الخاضع أو من الأفراد، وبالتالي تخرج هنا الفوائد التي يستفيد منها الخاضع كالمنفعة الشخصية أو توظيف الأقارب، ومن ثم فأن الكسب غير المشروع يختلف عن الرشوة التي يمكن أن تنصب على الفوائد المادية وغير المادية.
2- استغلال النفوذ المتولد من تولى الخدمة وقيام الصفة.
3- الاتصال بالعمل العام، إذ لابد من اعتبار المال كسبا غير مشروع أن يكون ممن حصل عليه من يمارسون العمل العام أو يتصلون به.

وقد نظم القانون رقم 62 لسنة 1975 أحكام الكسب غير المشروع، وتم إنشاء بموجب هذا القانون إدارة الكسب غير المشروع بوزارة العدل، وتتشكل من رئيس يختار من بين مستشاري محاكم الاستئناف، وعدد كاف من رؤساء المحاكم الابتدائية يندبون طبقا لأحكام قانون السلطة القضائية.

وقد حدد القانون الخاضعين لأحكامه وهم:

1- القائمون بأعباء السلطة العامة، وسائر العاملين في الجهاز الإداري في الدولة.
2- رئيس وأعضاء مجلس الشعب والشورى، ورؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين.

3- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

4- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة، وسائر العاملين بالشركات التي تساهم الحكومة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها بنصيب في رأس مالها.

5- رؤساء وأعضاء مجالس إدارة النقابات المهنية والاتحادات العمالية والنقابات العمالية، والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.

6- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالجمعيات التعاونية.

7- العمد والمشايخ.

8- مأمورو التحصيل والمندوبون له والأمناء على الودائع والصيارف ومندوبو المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع في الجهات المشار إليها سابقا.

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية أن يضاف إلى هذه الفئات فئات أخرى بناء على اقتراح وزير العدل إذا اقتضت ذلك طبيعة العمل الذي يقومون عليه.

وقد ألزم القانون الخاضعون لأحكام هذا القانون تقديم إقرار بذمته المالية وذمة زوجته وأولاده القصر يبين فيه الأموال الثابتة والمنقولة خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون، كما يجب أيضا تقديم بصفة دورية إقرار ذمة مالية خلال شهر يناير التالي لانقضاء خمس سنين على تقديم الإقرار السابق وذلك طوال مدة خضوعه لأحكام هذا القانون.، ويجب تقديم إقرار خلال شهرين من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون، ويجب أن تتضمن هذه الإقرارات مصدر الزيادة في الذمة المالية.

ويتولى فحص هذه الإقرارات هيئات الفحص الآتية:

1- هيئة أو أكثر تشكل كل منها من خمسة من مستشاري محكمة النقض يختارون في بداية العام القضائي بطريقة القرعة، وتكون رياستها لأقدمهم وذلك بالنسبة إلى رئيس الجمهورية ونوابه، ورئيس مجلس الشعب، ورئيس مجلس الوزراء ونوابه ومن هم في درجتهم، والوزراء ونوابهم، وأعضاء مجلس الشعب والشورى.

2- هيئات يصدر بتشكيلها قرار من وزير العدل تتألف كل منها من مستشار بمحاكم الاستئناف، وتختص ببقية العاملين بالدولة.

أما عن إجراءات التحقيق، فتقوم الهيئات المختصة بفحص إقرارات الذمة المالية التي يقدمها الخاضعون لهذا القانون، ولها في سبيل ذلكُ طَلب البيانات والإيضاحات والحصول على الأوراق من الجهات المختصة بما فيها تلك التي تعتبر بياناتها سرية أو صور من تلك الأوراق وكذلك التحفظ عليها، وإذا تبين من الفحص وجود شبهات قوية على كسب مشروع أحالت الهيئة المختصة الأوراق إلى مجلس الشعب بالنسبة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم لإتباع الإجراءات القانونية في ذلك، أما بالنسبة لغير هؤلاء من الخاضعين لأحكام هذا القانون فيتولى إجراء التحقيق بالنسبة لهم هيئات يصدر بتشكيلها قرار من وزير العدل تتألف كل منها من مستشار بمحاكم الاستئناف، ولهذه الهيئات عند مباشرة التحقيق جميع الاختصاصات المقررة في قانون الإجراءات الجنائية، ولها أن تأمر بمنع المتهم أو زوجه أو أولاده القصر من التصرف في أموالهم كلها أو بعضها واتخاذ الإجراءات التحفظية اللازمة لتنفيذ الأمر، كما لها أن تندب النيابة العامة لتحقيق وقائع معينة.

وعلى إدارة الكسب غير المشروع أن تعرض الأمر في ميعاد لا يجاوز ثلاثين يوما من تاريخ صدوره على محكمة الجنايات المختصة والتي عليها تحديد جلسة لنظره خلال الثلاثين يوما التالية، وتكليف الصادر ضده الأمر بالحضور أمامها لسماع أقواله وكذلك سماع أقوال ذوى الشأن، وان تصدر حكمها خلال مدة لا تجاوز ستين يوما من عرض الأمر عليها إما بتأييده أو تعديله أو إلغائه، ويترتب على انقضاء مائة وعشرين يوما من تاريخ صدور الأمر دون أن تصدر المحكمة حكمها بشأنه اعتبار الأمر كأن لم يكن.

ويجوز لمن صدر ضده حكم بالمنع من التصرف أن يتظلم بعد انقضاء ستة أشهر من تاريخ الحكم، فان رفض تظلمه فله أن يتقدم بتظلم جديد كلما انقضت ستة أشهر من تاريخ الحكم برفض التظلم، كما يجوز لمن صدر ضده حكم بالمنع من التصرف ولكل ذي شأن أن يتظلم من إجراءات تنفيذه. ويدُون التظلم بتقرير في قلم كتاب محكمة الجنايات المختصة، وعلى رئيس المحكمة أن يحدد جلسة لنظر التظلم يعلن بها المتظلم وكل ذي شأن، وعلى المحكمة أن تفصل في التظلم خلال مدة لا تجاوز ستين يوما من تاريخ تقديمه إليها، ويجوز لهيئة الفحص والتحقيق في كل وقت العدول عن الأمر الصادر منها أو التعديل فيه.

كما يجوز لرئيس المحكمة المختصة بنظر الدعوى، إذا قامت دلائل كافية على الحصول على كسب غير مشروع أن يصدر بناء على طلب هيئة الفحص والتحقيق أمر بتكليف الغير بعدم التصرف فيما لديه للمتهم من ديون أو أجرة أو قيم منقولة أو غير ذلك، كما يجوز لة أيضا أن يصدر أمرا بمضمون طلبات الهيئة أو بمضمون دعوى الكسب غير المشروع على هامش تسجيلات الحقوق العينية الخاصة بالمتهمين. وإذا رأت الهيئة بعد التحقيق أن الأدلة على المتهم غير كافية، تصدر أمرا بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى، ويكون هذا الأمر مسببا، وإذا رأت أن الأدلة كافية تصدر أمرا بإحالة الدعوى إلى محكمة الجنايات المختصة، وتضع قائمة بأدلة الثبوت وتكلف النيابة العامة بإعلان هذه القائمة للمتهم وإرسال الأوراق فورا إلى المحكمة، وإذا رأت الهيئة أن الواقعة تتضمن مخالفة إدارية أو مالية أحالت المخالف إلى الجهة المختصة للنظر في أمره.

مباحث الأموال العامة

الإدارة العامة لمباحث الأموال العامة هي إحدى الإدارات التابعة لوزارة الداخلية، والتي أنشئت بقرار من وزير الداخلية، وتنقسم الإدارة إلى عدة أقسام داخلية وهى:

- قسم مكافحة الرشوة
- قسم مكافحة الاختلاس والتزوير
- قسم مكافحة غسل الأموال

وتباشر الإدارة مهام مكافحة الفساد إعمالا للاختصاص العام لهيئة الشرطة في المحافظة على الأموال ومنع الجرائم المتعلقة بها، كما تباشر رقابتها على أنشطة الوحدات البيروقراطية ورقابة كفالة الأمانة على مسئول الوحدات والعمالية بها، وتبدأ الإدارة في مباشرة مهامها الرقابية عقب مزاولة الوحدة لنشاطها وذلك طبقا للاتي:

1- فيما يتعلق بالرقابة المالية تباشر الإدارة الرقابة على التصرفات المالية للوحدة ولها في ذلك حق الاطلاع على سجلات ومستندات ودفاتر مجلس الإدارة والجمعية العمومية بنوعيها العادية وغير العادية.
2- الرقابة لكفالة الأمانة، حيث تختص بجمع المعلومات والبيانات عن المواطنين المثار حولهم شبهات النفوذ أو المنصب أو ارتكاب الجرائم الجنائية من رشوة وتزوير.

وتتخذ إجراءات القبض على هؤلاء الأشخاص في حالة ثبوت تلك الشبهات بالأدلة الموثقة وإحالتهم إلى جهات التحقيق المختصة.

- هيئة المخابرات العامة وهى هيئة مستقلة تابعة لرئيس الجمهورية تختص أساسا بالمحافظة على سلامة الدولة، وحفظ كيان نظامها السياسي، وقد أعيد تشكيل اختصاصات الهيئة بموجب القانون رقم 100 لسنة 1971، وتباشر الهيئة دورها الرقابي في الحد من مشكلة الفساد الإداري من خلال بعض الاختصاصات التي نص عليها القانون وهى:

1- تحديد اعتبارات الأمن التي يجب توافرها فيمن يتداولون أي سر من أسرار الدولة بحكم مناصبهم.
2- مد رئيس الجمهورية بأي بيانات أو معلومات يطلبها ممن يتولون مناصب عامة بالبلاد، ومن تدور حولهم شبهات استغلال النفوذ أو الأضرار بالمصالح العليا للبلاد.
3- مد رئيس الجمهورية بأي معلومات أو بيانات تتعلق بحسن سير العمل في المؤسسات الإنتاجية والخدمية للبلاد.

جهة فرض الحراسة:

طبقا للقانون رقم 34 لسنة 1971، بشأن تنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب، يجوز فرض الحراسة على أموال الأشخاص كلها أو بعضها، وذلك إذا قامت دلائل قوية على أمن الشخص قد أتى أفعالا من شأنها الإضرار بأموال الدولة من الخارج أو الداخل أو بالمصالح الاقتصادية للمجتمع، أو قامت دلائل قوية على تضخم أمواله، وذلك لأي من الأسباب الآتية:

1- استغلال المنصب أو الوظيفة أو الصفة النيابية أو الوظيفية أو النفوذ.
2- استخدام الغش أو التواطؤ أو الرشوة في تنفيذ عقود المقاولات أو الأشغال العامة أو أي عقد إداري مع الحكومة أو الهيئات العامة أو الوحدات التابعة لها أو أي من الأشخاص الاعتبارية.
3- تهريب المخدرات أو الاتجار فيها.
4- الاتجار في الممنوعات أو السوق السوداء أو التلاعب بقوت الشعب أو بالأدوية.
5- الاستيلاء بغير وجه حق على الأموال العامة أو الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية.

الجهة المختصة بالادعاء وتولى التحقيق:

يتولى الادعاء في قضايا فرض الحراسة مدع عام بدرجة وزير، ويكون تعيينه وإعفائه بقرار من رئيس الجمهورية، ويتولى المدعى العام إجراءات التحقيق السابقة على تقديم الدعوى إلى المحكمة المختصة بفرض لحراسة ويكون له في سبيل ذلك كافة الاختصاصات المقررة لسلطات التحقيق في قانون الإجراءات الجنائية، حيث له أن يتخذ الإجراءات الآتية:

- الأمر بالتحفظ على أية أوراق أو مستندات يرى أهميتها في الادعاء
- طلب البيانات والمعلومات من هيئات الرقابة والتفتيش في الدولة.
- الحصول على الوثائق والملفات من الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الوحدات التابعة لها أو من أي من الأشخاص الاعتبارية العامة أو أية جهة أخرى.
- تكليف مأموري الضبط القضائي أو أية جهة أخرى بجمع المعلومات.
- الطلب من النيابة العامة إجراء التحقيق في الجرائم التي يتبين له وقوعها خلال اطلاعه على الأوراق.

وتفصل في دعوى الحراسة محكمة تشكل بقرار من رئيس الجمهورية برئاسة احد نواب محكمة النقض وعضوية ثلاثة من مستشاري محاكم النقض، وثلاثة من المواطنين المشتغلين بالمهنة أو الصناعة أو العمل الأساسي الذي يعول عليه المطلوب فرض الحراسة عليه.

ولا يجوز أن يكون احد أعضاء المحكمة قريبا أو صهرا للمطلوب فرض الحراسة فرض الحراسة على أمواله حتى الدرجة الرابعة، أو أن تكون له أو لزوجه أو لأحد من أقاربه حتى ذات الدرجة مصلحة تتعلق بالمال المشار إليه، أو أن يكون بينه وبين المطلوب فرض الحراسة على أمواله خصومة قضائية سابقة أو قائمة.

ولا تشمل الحراسة إلا الأموال التي في ملك الخاضع فعلا في تاريخ فرضها ولا تمتد إلى ما يؤول إليه من أموال بعد هذا التاريخ، ويعهد بالإشراف على أعمال الحراسة إلى احد الوزراء يصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية، ويلتزم الوزير بواجبات الحارس والواجبات التي يقرر حكم الحراسة، والأحكام الصادرة من هذه المحكمة نهائية وغير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن، وليس له إلا تقدم المفروض عليه الحراسة بتظلم للمدعى العام وذلك بعد مرور سنة من تاريخ

صدور الحكم بفرض الحراسة، وللمدعى العام إما أن يقبل التظلم أو يرفضه ويستمر فيهن وإما برفع الحراسة عن كل أو بعض أمواله.

السلطة التشريعية:

من ضمن أجهزة الدولة التي تحارب الفساد والتي تتبع السلطة التشريعية أي البرلمان وفقا للدستور، جهاز المدعى العام الاشتراكي، وهو جهاز رقابي يخضع لرقابة مجلس الشعب ويمارس نوعين من الاختصاصات، اختصاصات رقابية وسياسية، وأخرى قضائية. ويشكل الجهاز من المدعى العام ونائب له وعدد كاف من المساعدين ويعاون نائب المدعى العام والمساعدين المدعى العام في مباشرة اختصاصاته وله حق الرقابة والإشراف عليهم، ويرتبط شخص المدعى العام بمجلس الشعب ارتباطا وثيقا فهو يتبعه ويكون مسئولا أمامه ويؤدى اليمين كما تنتهي مدته بإنهاء الفصل التشريعي للمجلس أو حله.

وتعتبر موافقة المجلس على تعينه بأغلبية أعضائه بعد ترشيح رئيس الجمهورية وتقديم اللجنة العامة بالمجلس وتقريرها إليه في شأنه، شرطا لصدور قرار رئيس الجمهورية بتعيينه في منصبه، ويجوز لـ 10% من أعضاء مجلس الشعب طلب إعفاء المدعى من منصبه إذا فقد الثقة والاعتبار اللازمين لشغل هذا المنصب.

ويتم اختيار المدعى العام إما من أعضاء الهيئات القضائية الحاليين أو السابقين ممن أمضوا في وظيفة مستشار أو ما يعادلها خمس سنوات متصلة على الأقل أو أساتذة القانون الحاليين والسابقين بالجامعات المصرية ممن امضوا في وظيفة أستاذ ثماني سنوات متصلة على الأقل أو المحامين الذين اشتغلوا أمام محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا عشر سنوات متصلة على الأقل وفي أي من الحالات يجب ألا يقل عمر المدعى عن خمسة وأربعين سنة ميلادية ويحدد قرار رئيس الجمهورية عند تعيين المدعى المعاملة المالية له على أن يكون هو بدرجة وزير على الأقل في المرتب أو المعاش.

وتجدر الإشارة إلى أن الدرجة المالية للمدعى الاشتراكي الحالي هي درجة نائب رئيس مجلس الوزراء وما ينطبق على المدعى من حيث ارتباطه بمجلس الشعب وطريقة اختياره أو معاملته المالية ينطبق أيضا على نائب المدعى إذا كانت معاملة المالية من حيث المرتب والبدلات والمعاش تعادل معاملة عضو المحكمة الدستورية العليا.

أما بالنسبة لمساعدي المدعى العام فهو يندبون من بين أعضاء الهيئات القضائية ممن لا تقل وظائفهم عن درجة رئيس نيابة عامة أو ما يعادلها طبقا للإجراءات المنصوص عليها في قوانين تلك الهيئات ويبلغ عددهم في الوقت الحالي واحد وثلاثون مستشارا والمقر الرئيسي للمدعى مدينة القاهرة وله فرعين أحداهما في مدينة الإسكندرية والأخر في مدينة بورسعيد.

ويتكون الجهاز من أربعة إدارات رئيسية:

1- إدارة المكتب الفني المختص بإجراء الدراسة والبحث للموضوعات التي ترد للمدعى العام إضافة إلى فحص جميع الشكاوى التي تقدم للجهاز.

2- إدارة التحقيقات وتختص بالتحقيق في الشكاوى المقدمة للمدعى طبقا لقواعد قانون الإثبات وقانون الإجراءات الجنائية متى توافرت الدلائل قبل المشكو في حقه مما يؤكد خطرة على المجتمع.

3- إدارة الأموال وتختص بإدارة المال المتحفظ عليه.

4- إدارة القضايا وتختص بمباشرة القضايا التي يتولاها الجهاز.

اختصاصات جهاز المدعى العام الاشتراكي

يتولى سلطة التحقيق والادعاء أمام محكمة القيم بناء على ما يصل إلى علمه أو بناء على بلاغ من احد الموظفين أو مأموري الضبط القضائي، كما يتولى فحص وتحقيق الموضوعات التي تمس مصلحة عامة للمواطنين بناء على تكليف من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء، ويباشر الاختصاصات بنفسه أو بواسطة نائبه أو مساعديه.

ويكون للمدعى العام الاشتراكي بمناسبة ما يباشره من تحقيقات سماع الشهود بعد تحليفهم اليمين وإجراء الاستجواب والمواجهة والمعاينة وندب الخبراء والتحفظ على الأشياء المتعلقة بالواقعة والتصرف فيها والاضطلاع على ما يراه من أوراق ومستندات، وله تكليف مأموري الضبط القضائي بجمع الاستدلالات أو القيام بعمل من أعمال التحقيق.

على المدعى العام إخطار الوزير المختص أو السلطة الرئاسية المختصة قبل البدء في الإجراءات التي يتخذها إذا تعلقت بإحدى جهات الجهاز الإداري للدولة أو القطاع العام أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو إخطار الهيئات المختصة إذا تعلقت الإجراءات بإحدى أعضائها.

ويحق للمدعى العام أن يطلب من الوزير المختص وقف من يتطلب التحقيق وقفه عن العمل احتياطيا، وإذا لم يستجب لذلك كان له أن يبلغ مجلس الشعب ومجلس الوزراء بتقرير المسبب، كما يحق له إصدار أمر بمنع من يتم التحقيق معه من السفر إذا اقتضت ذلك ظروف التحقيق، ويجب على المدعى العام تقديم تقرير إلى الجهة المختصة بنتيجة الفحص مشمولا بتوصياته تجاه ذلك، وإذا لم تأخذ هذه الجهة برأيه فله أن يبلغ مجلس الشعب والسلطة الرئاسية لها ورئيس مجلس الوزراء. وله أن يأمر بحفظ التحقيق إذا رأى أن لا محل للسير في الإجراءات، وإذا أسفرت التحقيقات عن وجود دلائل قيام مسؤولية قبل شخص معين يحيل الدعوى إلى محكمة القيم، وإذا كانت هناك شبه جنائية فانه يحل الأمر إلى النيابة العامة أو السلطة المختصة، ويجوز للنيابة العامة إقامة الدعوى الجنائية بناء على تحقيقات المدعى الاشتراكي.

العلاقة مع مجلس الشعب:

فالمدعى العام الاشتراكي يساعد مجلس الشعب في أداء وظيفته الرقابية على الجهاز الإداري في الدولة ومكافحة الفساد الوظيفي، فيجوز لمجلس الشعب أن يكلف المدعى العام الاشتراكي بموافاته بأية بيانات أو إيضاحات أو تقارير عن أي موضوع داخل في اختصاصاته، كما يجوز تكليفه بإيداع صورة التحقيقات والمستندات المتعلقة بموضوع يدخل في اختصاصه وذلك بعد التصرف في التحقيق، أو تحقيق أو بحث أو دراسة أي موضوع أو أمر محدد، كما يجوز للمجلس تكليفه بفحص نشاط أية جهة في الجهاز الإداري في الدولة، أو في وحدات الإدارة المحلية أو القطاع العام، أو في أية هيئة أو جهة عامة تخضع لإشراف الدولة، أو أي مشروع من المشروعات التي تسهم فيها الدولة أو التي تضمن لها حدا أدنى من الربح أو تتولى إعانتها أو فحص نشاط أي مشروع يقوم على التزام بمرفق عام، أو أية عملية أو نشاطات تتعلق بالمصالح العامة الحيوية للمواطنين.

ليس هذا فقط، بل انه يجوز للمجلس أن يحيل إلى المدعى العام الاشتراكي في حدود اختصاصه أية شكوى أو عريضة تقدم إلى المجلس إذا كانت تتعلق بمخالفة جسيمة للقانون، أو تتضمن مساساً خطيرا بحقوق المواطنين أو تتعلق بخلل في سير أو انتظام المرافق والخدمات العامة. وللمجلس أن يحدد في قراره موعدا لتقديم تقرير المدعى العام الاشتراكي بنتيجة التحقيق أو الفحص المكلف به وذلك بعد إبداء

وجهة نظره، ويبلغ رئيس المجلس قراره إلى المدعى العام الاشتراكي خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره.

ويقدم المدعى العام الاشتراكي إلى رئيس المجلس تقرير عن كل موضوع يتولاه أو يكلف به من قبل المجلس، مادام هذا الموضوع يدخل في الاختصاصات الرقابية التي يمارس مجلس الشعب، أو كان متعلقا بالحقوق والحريات العامة للمواطنين. هذا بالإضافة إلى تقرير آخر ثابت يقدمه المدعى العام الاشتراكي لرئيس المجلس خلال الشهور الثلاثة الأولى من دور الانعقاد السنويالعادي للمجلس، عما يكون قد مارسه خلال العام السابق في حدود اختصاصه من أعمال، وما أجراه من تحقيقات وما اتخذه من إجراءات وما صدر بشأنها من قرارات أو أحكام، ويجب أن يتضمن التقرير ما يراه المدعى العام الاشتراكي من أوجه الإصلاح ذات الطابع التشريعي أو التنظيمي أو الإداري لدعم سيادة القانون، وحماية الحريات والحقوق العامة والخاصة للمواطنين.

الجهاز المركزي للمحاسبات

الجهاز المركزي للمحاسبات طبقا للقانون رقم 144 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 157 لسنة 1998 هو هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية (وكانت تتبع مجلس الشعب قبل ذلك القانون)، وتهدف أساسا إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وعلى أموال الأشخاص العامة الأخرى إضافة إلى بعض الأشخاص التي نص عليها قانون الجهاز، كما يعاون مجلس الشعب في أداء مهامه الرقابية.

ويعتبر الجهاز المركزي للمحاسبات بمثابة الجهاز الأعلى للرقابة المحاسبية والكشف عن إهدار المال العام بكل أشكاله في مصر، وهو أقدم الأجهزة العاملة في الساحة الرقابية حيث ترجع بدايات إنشائه إلى أغسطس من عام 1942، وهو أكثرها تنوعا وتعددا سواء في اختصاصاته الرقابية (الرقابة المالية بشقيها المحاسبيوالقانوني،والرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة،والرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية) أو في خضوع الجهات محل الرقابة[55]

[55](وحدات الجهاز الاداري للدولة،ووحدات الإدارة المحلية الهيئات العامة،والمؤسسات العامة،وهيئات وشركات القطاع العام والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لاى منها،والشركات التى لا تعتبر من شركات القطاع العام والتى يساهم فيها المال العام بما لا يقل عن 25% من رأسمالها،والنقابات،والاتحادات المهنية والعمالية،والأحزاب

أو في سلطاته الرقابية المتمثلة في حق طلب (المستندات، والدفاتر، والسجلات، والمعلومات، والبيانات، والإيضاحات) أو في محتوى مخرجاته النهائية والمتمثلة في التقارير والدراسات (المالية، أو تقويم الأداء، أو القانونية) المقدمة لجهات متعددة (رئيس الجمهورية، أو البرلمان، أو رئيس الوزراء، أو الوزراء، أو رؤساء الجهات) والمعدة بمعرفة رقباء متعددي التخصصات (تجاريين، وقانونيين، وزراعيين، ومهندسين).

ويمارس الجهاز أنواع الرقابة الآتية:

1- الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني.

2- الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة.

3- الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية.

اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات

يباشر الجهاز المركزي للمحاسبات اختصاصاته على الجهات الآتية:

1- الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الحكم المحلي.

2- الهيئات العامة والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشات والجمعيات التعاونية التابعة لأي منهم في الأنشطة المختلفة وبكافة مستوياتها.

3- الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن 25% من رأسمالها.

4- النقابات والاتحادات المهنية والعمالية.

5- الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية.

6- الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز.

كما يختص الجهاز أيضا بفحص ومراجعة أعمال وحسابات أي جهة يعهد إليه بمراجعتها أو فحصها من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء، ويبلغ الجهاز نتيجة فحصة إلى الجهات طالبة الفحص، ولمجلس الشعب أن

السياسية،والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية،والجهات المعانة من الدولة أو التى تضمن حد أدنى للربح لها،والجهات التى تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز أو التى ينص قانونها على اعتبار أن أموالها من الأموال المملوكة للدولة)

يكلف الجهاز المركزي للمحاسبات بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو إحدى المؤسسات العامة أو إحدى شركات القطاع العام أو الجمعيات التعاونية أو المنظمات الجماهيرية التي تخضع لإشراف الدولة أو أي مشروع من المشروعات التي تساهم فيها الدولة.

ويباشر الجهاز اختصاصاته في الرقابة في المجالات السابقة على النحو التالي:

أولا: في مجال الرقابة المالية

1- الرقابة على وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة والأحزاب والنقابات والأحزاب، وله في سبيل تحقيق هذه الرقابة مراقبة مختلف أجهزة الدولة في ناحيتي الإيرادات والمصروفات عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات والتأكد من أن المصروفات المالية والقيود الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة سليمة، ومراجعة حسابات المعاشات والمكافئات، مراجعة حسابات التسوية والحسابات الجارية والوسيطة، مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التي عقدتها الدولة، مراجعة المنح والهبات المقدمة من جهات أجنبية أو دولية، فحص سجلات ودفاتر التحصيل والصرف وكشف وقائع الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية، مراجعة الحسابات الختامية لمختلف الوحدات الحسابية، ومراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة.

2- الرقابة على الهيئات العامة الاقتصادية والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته، والمنشات والجمعيات التعاونية التابعة لأي منها، والشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام التي يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن 25% من رأسمالها، بالإضافة إلى المؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية والنقابات والهيئات الأخرى.

وتتضمن هذه الرقابة مراجعة الحسابات الختامية والمراكز المالية والميزانيات للجهات الخاضعة لرقابته للوقوف على مدى صحتها وتمثيلها لحقيقة النشاط وذلك وفقا للمبادئ والنظم المحاسبية، مع إبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق أحكام القوانين واللوائح والقرارات، والتثبت من سلامة تطبيق النظام المحاسبي الموحد وصحة دفاترها وسلامة

إثبات وتوجيه العمليات المختلفة بها بما يتفق والأصول المحاسبية في تحقيق النتائج المالية السليمة.

ثانيا: في مجال تنفيذ الخطة وتقويم الأداء

يباشر الجهاز في هذا المجال الرقابة على استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاية والفعالية، حيث يقوم بالاتي:

1- متابعة وتقويم أداء الوحدات التابعة لرقابة الجهاز التي تباشر نشاطها في مجالي الخدمات والأعمال وذلك على مستوى الوحدة وعلى مستوى الوحدات ذات النشاط المتماثل.

2- إعداد تقارير تفصيلية تتناول تقويم ما يتكشف من نقاط ضعف أو اختلال أسفرت عنها تقارير المتابعة وتقويم الأداء عن الوحدات والأنشطة.

3- متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية بالتكاليف المقدرة وطبقا للتوقيت الزمني المحدد لها وعلى الوجه المحدد في الخطة.

4- متابعة وتقويم القروض والمنح المبرمة مع الدولة والمنظمات الدولية والإقليمية والممنوحة من البنوك الأجنبية والمديونية مع العالم الخارجي.

5- متابعة حركات أسعار السلع والخدمات وخاصة السلع التموينية والاستهلاكية ومقارنتها مع الأسعار في فترات سابقة.

6- تتبع التغيير في الاستهلاك القومي والدخل القومي وان التغيير يتم طبقا للخطة.

7- تتبع مدى نجاح الخطة في إقامة التوازن الاقتصادي بين القطاعات المختلفة واكتشاف مواطن الاختناق التي تمنع تنفيذ الخطة.

ثالثا: في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية

يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات، وان المسؤولية عنها قد حددت وتم محاسبة المسئولين عن ارتكابها، ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع.

أما المخالفات التي يرصدها الجهاز فهي تنقسم إلى:

1- مخالفات مالية

- مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في الدستور والقوانين واللوائح المعمول بها.
- مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة، وضبط الرقابة على تنفيذها.
- مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وشؤون المخازن والنظم المالية والمحاسبية السارية.
- كل تصرف خاطئ عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو أي جهة خاضعة لرقابة الجهاز.
- عدم موافقة الجهاز بصورة من العقود أو الاتفاقات التي نص عليها القانون.
- عدم موافاة الجهاز بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق مما يحق له فحصها أو مراجعتها.

2- مخالفات إدارية

- عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته أو التأخر في الرد عليها.
- عدم إخطار الجهاز بالأحكام والقرارات الإدارية الصادرة بشأن المخالفات المالية خلال المدة المحددة في هذا القانون.

التأخير دون مبرر في إبلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد بما تتخذه الجهة المختصة في شأن المخالفات المالية التي تبلغ إليها بمعرفة الجهاز.

العلاقة مع مجلس الشعب:

يقدم رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات لرئيس المجلس تقريراً سنويا عما تكشف للجهاز-أثناء متابعته لتنفيذ الخطة العامة والموازنة العامة للدولة- من قصور أو نقص أو انحراف في تحقيق أهدافها خلال هذه المدة، وكذلك عن نتائج الفحص الذي يجريه الجهاز لموازنات وأنشطة المصالح والهيئات والأجهزة العامة ووحدات الإدارة المحلية والوحدات الاقتصادية للقطاع العام خلال المدة ذاتها، وما يقترحه الجهاز من تعديل في القوانين والتشريعات المختلفة أو في الأنظمة الإدارية والمالية للأجهزة الخاضعة لرقابته لتلافي ما تكشف من قصور أو نقص أو انحراف في أدائها. كما يرسل الجهاز لرئيسمجلس الشعب صورة من تقاريره الأخرى عن أي

موضوع يدخل في اختصاصاته، وتكون له أهمية عامة إذا كانت له صلة بالاختصاصات الرقابية لمجلس الشعب، وينبئ عن ظاهرة عامة من النواحي الاقتصادية أو المالية أو الإدارية، تحتاج إلى الدراسة والمواجهة والعلاج.

كما يجوز للمجلس- بناء على اقتراح رئيسه أو عشرين من أعضائه- أن يكلف الجهاز المركزي للمحاسبات بإعداد تقارير عن أي عمل أو نشاط تقوم به أية جهة حكومية. وهنا تجدر الإشارة إلى التكليف الأخير من مجلس الشعب للجهاز المركزي للمحاسبات بإعداد دراسة عن حصيلة الخصخصة واستخداماتها من بداية تطبيق البرنامج في مصر سنة 1992-1993، وحتى يونيه 2006، وذلك بعدما قدم أكثر من 100 عضو في المجلس اتهام لوزير المالية بإهدار أموال وعوائد عمليات البيع.

وللجهاز المركزي للمحاسبات دور هام في إعداد الموازنة العامة للدولة، حيث يبلغ رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات رئيس المجلس بمشروع الرقم الإجمالي للموازنة السنوية للجهاز قبل موعد بدء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل مرفقا به مذكرة شارحة وموازنة الجهاز التفصيلية المعتمدة عن السنة المالية السابقة، ويحيل رئيس المجلس هذا المشروع إلى لجنة الخطة والموازنة لدراسته وإعداد تقرير عنه. وقد وضع القانون تكليفا على الجهاز المركزي للمحاسبات بوجوبحضور رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات أو من ينيبه اجتماعات اللجنة المختصة أثناء مناقشة مشروع الخطة والموازنة العامة والحساب الختامي للدولة، أو مشروع الموازنة التفصيلية للجهاز، أو أي مشروع يتعلق بتعديل لائحة العاملين بالجهاز للإدلاء بما يراه أو بما يطلب منه من إيضاحات وبيانات.

ويجوز بناء على قرار من المجلس أو إحدى لجان أن يدعو رئيس المجلس رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، أو من ينيبه من العاملين المختصين فيه لحضور بعض جلسات المجلس، أو اجتماعات لجانه، لتقديم البيانات والإيضاحات المتعلقة بالموضوعات محل المناقشة إذا كانت داخلة في اختصاص الجهاز.

الخطاب البرلماني المصري بشأن مكافحة الفساد

يعتبر موضوع مكافحة الفساد هو الحاضر الغائب في منظومة عمل البرلمان المصري. فمن ناحية أولى، وبرغم أنه لا توجد لجنة برلمانية مختصة بمكافحة

الفساد، تتركز أغلب مناقشات أعضاء المعارضة والمستقلين برغم محدوديتهم[56] على قضية الفساد، ولا يخلو دور انعقاد إلا بوجود عدد من الاستجوابات موجهة لرئيس مجلس الوزراء وبعض الوزراء ويتضمن اتهامات بالفساد ويطلب طرح الثقة فيهم، إلا أن كافة الاستجوابات توقفت عند حد مناقشة الموضوع فحسب، ولم ينتقل المجلس إلى مرحلة نظر طلب سحب الثقة، وإنما جدد ثقته في الحكومة وانتقل إلى جدول الأعمال.

وينطبق الأمر ذاته على أدوات رقابية أكثر عددا في ممارستها ولكنها أقل فعالية من الاستجواب، مثل طلبات الإحاطة، والأسئلة. كذلك، فقد وافق المجلس -لو في بضعة حالات قليلة- على تشكيل لجان تقصى حقائق تعلقت بموضوعات وقضايا فساد كبرى أثارت انتباه الرأي العام وشغلت صحف المعارضة، مثل قرية مرحبا في بورسعيد، وفوسفات أبو طرطور، وشركة قها، وصفر المونديال..

إلا أن كل هذه اللجان لم تتعد مرحلة البحث وإعداد تقرير ربما يناقشه المجلس أو يكتفي بإحالته إلى الوزارة المختصة للنظر، ولم يترتب على أي من هذه التحقيقات البرلمانية أي ضغط أو ملاحقة لمسئول رسمي، ولو أقل من درجة الوزير. الأمر الذي أدى إلى غياب دور البرلمان في مكافحة الفساد، على الأقل في نظر الرأي العام، لاسيما وأن التفسير المقبول على نطاق واسع لتقاعس البرلمان عن أداء دور نيابي ورقابي فعال في هذا المجال يعود إلى التداخل والتحالف بين السلطة التنفيذية والبرلمان والحزب الحاكم، والسيطرة التامة على الأغلبية في البرلمان ورئاسة كافة لجانه النوعية والخاصة، والجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان لدى عدد من المسئولين المعنيين بقضايا الفساد ذاتها، مما يحول دون الحديث عن دور رقابي أو فصل حقيقي بين السلطة التنفيذية والبرلمان.

وبرغم تصديق البرلمان على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، إلا أن البرلمان المصري بغرفتيه لم يشكل لجنة معنية بالموضوع أو متابعة تنفيذ الاتفاقية كما هو الحال مثلا بشأن إنشاء لجنة حقوق الإنسان مؤخرا. وينضم عدد من أعضاء البرلمان إلى الفرع العربي لمنظمة "برلمانيون ضد الفساد" (GOPAC)[57]، إلا

---

[56](على محدوديتهم المطلقة حتى انتخابات 2005، حيث توسع نطاق المعارضة بشكل درامى بصعود تمثيل الإخوان الملسمين الى نحو خمس الإعضاء المنتخبين)

[57] منظمة تطوعية دولية، تأسست فى كندا، وامتدت بفروع إقليمية لها، من أحدثها الفرع العربى الذى تأسس فى بيروت مؤخرا، ويتولى رئاسته عضو مجلس الأمة الكويتى، د.ناصر الصانع.

أن أغلبهم خسر الانتخابات الأخيرة وفقد الصفة البرلمانية. كما أن مصر أيضا لها دور -قد يكون محدود - في المشاركة في فرع البنك الدولي من أجل مساعدة البرلمانيين في مكافحة الفساد.

مؤسسات المجتمع المدني وشبكة المانحين

يجب الإشارة إلى أن نشاط المجتمع المدني في محاربة الفساد يكاد لا يذكر في المجتمع المصري، حيث لا يوجد أي منظمة أو مؤسسة عمل أهلية مختصة بمواجهة الفساد، حيث أن موضوع مكافحة الفساد من الموضوعات المطروحة حديثا على أجندة العمل العام في مصر، وبالتالي يغيب عنها محاربة الفساد بطريقة مباشرة، وهذا لا ينفى بعض الجهود أو الإجراءات أو السياسات التي تتبعها أو تتبناها بعض المنظمات بهدف محاربة الفساد ولكن بطريق غير مباشر.

ويجدر الإشارة إلى دور مؤسسات المجتمع المدني في مراقبة العملية الانتخابية في الانتخابات البرلمانية الأخيرة عام 2005، والتي تعد البداية في بعض القضايا التي تعد فسادا على الجانب السياسي في العملية الانتخابية.

كما يجدر الإشارة إلى أن هناك مجموعة من الجهود الحثيثة التي تبذل من قبل منظمات أهلية من أجل إنشاء أول مبادرة أهلية لمكافحة الفساد في مصر، وعقدت بالفعل اجتماع تأسيسي لها في منتصف يوليو 2006، وستتخذ مكتبة الإسكندرية كنقطة انطلاقها من خلال مؤتمر سيعقد قريبا.

أما الإعلام، فلا يمكن ان يتم إغفال دوره في محاربة الفساد أو مكافحته في مصر وإن لم يكن الدور المؤسسي أو الدور المطلوب على الوجه الأمثل، حيث أن الإعلام له دور كبير في رصد بعض الأحداث أو حالات الفساد وتسليط الضوء عليها كنوع من توعية الرأي العام بها، أو كنوع من الرصد الموضوعي لها. ولكن يجب التنويه أن دور الإعلام غير مؤسسي بدرجة كافية، كما أن دوره في التوعية بصفة عامة ضعيف في مصر، كما أن الإعلام -خاصة الصحافة المستقلة والحزبية- تحاول كنوع من الدعاية لها التركيز على بعض القضايا والإشارة إلى أنها فساد وقد لا تكون في الواقع هكذا.

أما عن شبكة المؤسسات الدولية والمانحين العاملين في مصر، وأولويات العمل بالنسبة لهم في قضايا مكافحة الفساد في مصر، فيمكن الإشارة إلى أنه لا تتوافر البيانات أو المعلومات الكافية أو الدقيقة عن هذه الشبكة أو أولوياتها وأولويات عملها في مصر، وقد يعد هذا أحد العيوب في نقص المعلومات والبيانات عن بعض

الموضوعات، إلى جانب عدم الاكتراث بالنسبة للعديد من المواطنين للاهتمام بمثل هذا الموضوع، أو قد تعد حداثة الاهتمام بموضوع الفساد على ساحة العمل العام والأهلي أحد الأسباب في عدم الاهتمام الكافي بمعرفة مثل هذه المعلومات والبيانات.

الفصل السابع

عملية الإصلاح وحالة الفساد في مصر (رؤيا إستراتيجية)

لايتناول الخطاب السياسي الرسمي مصطلح الفساد في أغلب الأحوال، وربما ترد إشارة إلى مفهوم الفساد الإداري باعتباره نتيجة لضعف الرقابة على أداء الأجهزة المحلية والبلديات أو كمرادف للروتين، في حين يغيب المكون السياسي في ظاهرة الفساد واستراتيجيات مكافحته عن الخطاب الرسمي للدولة عموما. وتشهد الساحة السياسية والاجتماعية حديثا رسميا عن الفساد الإداري من حقبة إلى أخرى، ولكن في السياق السابق، حيث تبث الدولة حملة أو شعار أو بيانات تدعو المجتمع إلى مؤازرتها في تطوير الأجهزة الإدارية وتحسين كفاءتها، بداية من الجدل حول صفقة الأسلحة الفاسدة في حرب فلسطين عام 1948 وما قبلها من حديث عن الفساد في الحكومة والإشقاقات في حزب الوفد آنذاك والحديث عن الكتاب الأسود بشأن الحكومة، ومرورا بالفساد في المؤسسة العسكرية عقب النكسة عام 1967، وإعلان الثورة الإدارية عام 1971 خلال أحداث حركة مايو ومكافحة مراكز القوى، وحى بداية الثمانينات عندما رفعت الدولة شعار التطوير الإداري، والحديث المتكرر اليوم عن "الفساد في المحليات إلى الرُكب"[58].

إلا أنه، وفي نظر المجتمع المدني، فإن الدولة وقفت عن حد إطلاق الشعار وتدشين الحملة، مما أفقد دعواها تأييدا شعبيا واسعا، بل ربما تزامن سقوط رموز وقيادات سياسية وحكومية في قضايا فساد، أدين الكثير منهم ويقضى عقوبة في السجن، إلى تنامي الشعور بترسيخ الفساد في أجهزة الدولة وغياب سياسات حقيقية لمواجهته، وليس العكس. وربما ارتبط هذا النوع من رد الفعل الشعبي السلبي تجاه حالات الكشف عن الفساد بطبيعة هذه القضايا ذاتها، حيث يلاحظ أمران:

أولهما، تركز قضايا الفساد الكبرى في ذات القطاع الاقتصادي، وبتحالفات تضم مسئولين حكوميين، وبأموال ضخمة، أي أن النمط يتكرر، وبالتالي فإن استمراره يعنى إغفال معالجته عمدا.

ثانيهما، أن ملاحقة قضايا الفساد تتسم بالانتقائية، مما يبدو الأمر وكأن مكافحة الفساد أداة سياسية وليست سياسة عامة.

---

[58] التوصيف الذى أطلقه رئيس ديوان رئيس الجمهورية وعضو البرلمان، د.زكريا عزمى، مؤخرا

من الناحية المؤسسية، لا توجد وزارات أو هيئات تحمل المسمى في تكوينها، باستثناء المعنى المالي والجنائي للفساد الذي تلاحقه الأجهزة القضائية والمحاسبية كما سبق.

منذ صيف 2005، يتنامى الحديث العام عن ضرورة وضع خطة صريحة وموجهة لمعالجة الفساد، واحتل الموضوع موقعا متقدما في البرامج والحملات الانتخابية للمرشحين لرئاسة الجمهورية، وتعزز الاتجاه كثيرا خلال الحملات الانتخابية لمجلس الشعب هذا العام أيضا، سيما مع بروز تيار الإخوان المسلمين وتركيز دعايته الانتخابية بشكل استراتيجي على استثارة النقد العام بشأن جدية الدولة في مكافحة الفساد.

وبرغم اتخاذ خطواتلإصلاح الإطار التشريعيوالمؤسسي المنظم لحركة الجمعيات والمؤسسات الأهلية وذلكبإصدار القانون رقم 84 لسنة 2002 ولائحته التنفيذية حتى يكون إطاراً دافعاً لتفعيل دور الجمعيات الأهلية، ولاسيما الرعائية والخدمية، إلا أنه تضمن تقييدا لمجالات العمل الحقوقي والدفاعي، إلا أنه من المتوقع أن تهتم المنظمات غير الحكومية، وخصوصا الحقوقية منها، خلال الفترة القادمة بموضوع مكافحة الفساد، بعد أن تزايد الشعور بأنها حققت خطوات جيدة في دفع الإصلاح السياسي ومراقبة العملية الانتخابية خاصة في كل من الانتخابات الرئاسية الأولى في التاريخ المصري عام 2005، وأيضا الانتخابات البرلمانية الأخيرة في عام 2005، وربما تتجه بالأجندة البحثية والمطالبة إلى هذا الموضوع بشكل مطرد.

<u>القدرة البرلمانية وأركان الديمقراطية:</u>

ترتكز نظرية الديمقراطية على منظومة من القيم "السياسية" (مثل الطابع النيابي في بناء السلطة والتوازن مع الرقابة بين السلطات..) ومجموعة من المؤسسات الحاضنة لهذه القيم (مثل البرلمان، ومؤسسات المجتمع المدني وآليات التعبير عن الرأي العام). وفي الطريق إلى الديمقراطية تتحقق عوائد هامة أبرزها "سلامة" البناء السياسي وأجهزة الحكم. ويجب أن تتحقق هذه العوائد، ويشعر المجتمع بها، وإلا كان تطبيق الديمقراطية تكلفة بلا عائد. لذلك:

- أن سلامة نشأة البرلمان تعزز نزاهته هو أولا، ومن ثمّ: فإذا لم ينشط البرلمان في مكافحة الفساد يصبح شريكا فيه.

- قدرة البرلمان مرهونة باستقلاليته في مكافحة الفساد، ومن ثمّ تصبح استقلالية البرلمان في الدول العربية تعزيزا لأداء الحكومة ككل في مكافحة الفساد.
- توافر القدرة القانونية والرغبة السياسية لدى البرلمانيين في مكافحة الفساد. إن الشفافية وحرية الوصول إلى المعلومات شرط ضروري –وإن لم يكن شرط كفاية– لتعزيز قدرة البرلمان على مكافحة الفساد.

رؤيا إستراتيجية

وضع قوانين جيدة للمشتريات الحكومية التي تجعل المناقصات والمزايدات الصريحة وسيلة وقائية ضد الفساد[59]. ويجب على المؤسسات المالية الدولية أن تبدأ في جعل إصلاح نظام المشتريات شرطا يجب الالتزام به، كما يجب على الكثير من المنظمات الدولية مثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والبنك الأوروبى للتعمير والتنمية وغيرهما ربط برامج الإقراض التي تنفذها بالتقدم في إصلاح أنظمة المشتريات. يمكن استخدام شبكة الانترنت لترويج الإجراءات المضادة للفساد، ومن أمثلة ذلك أن نشر المناقصات والقرارات الحكومية بشأن البت في المزادات على شبكة الانترنت على مرأى من الجميع يحد كثيرا من فرص عقد صفقات خاصة.

وجود طرف ثالث لمراقبة المشتريات الكبيرة الممولة من خلال بنوك التنمية متعددة الأطراف أو من مصادر أخرى للمعونة الأجنبية، وهذه الفكرة تتطلب من الحكومة المتلقية أن توافق على تسمية طرف ثالث للمراقبة وتقديم التقارير عن المشروعات التي تمول عن طريق القروض. ويدرس الكونجرس الأمريكي في الوقت الراهن تشريعا بهذا الشأن، فمن الممكن أن تقوم بذلك البرلمانات في الدول العربية.

أصبح الإصلاح القانوني والتبسيط مظهرا رئيسيا من مظاهر إزالة الحواجز أمام الشركات. فإن هذا المظهر الرئيسي يتمثل ببساطة في التوفيق بين القوانين واللوائح المتداخلة والمزدوجة،لأن الموظف الحكومي الذي يجد أمامه قدرا كبيرا من حرية التصرف في تحديد القوانين أو اللوائح في مواقف معينة، ستكون أمامه فرصة أكبر لاتخاذ القرار الذي يفيد هو يؤهله لانتزاع المكافأة. وهنا كخطوة يمكن القيام بها على الفور وهى التوصية بوضع عملية للمراجعة القضائية تخول لجانا مستقلة من القضاة

---

[59] قدمت منظمة الشفافية الدولية والبنك الأوروبى للتعميروالتنمية كل على حده أنظمة نموذجية للمشتريات تتسق مع هذا الخط.

سلطة التوفيق بين النصوص المتضاربة أو حذفها، وخصوصا أثناء مرور الاقتصاد بمرحلة تحول، ووجود عدد كبير من القوانين واللوائح المتضاربة التي تجعل من المستحيل حتى بالنسبة لأفضل الشركات أن تلتزم بها. ومن الواضح أن جميع رجال الأعمال في جميع الدول يشتكون من الأعباء التي تحدثها الضرائب، وتخفيف العبء الضريبي وتحسين دخل الموظف الحكومي يقلل نمو الرشوة.

تشكيل لجان مؤقتة (بصفة دائمة) لمكافحة الفساد، وتسهيل الوصول الدائم إلى الأجهزة الرقابية في الدولة، وإعطاء الوقت الكافي لمراجعتها وحسن دراستها.

التعاون بين البرلمان والجهات الأخرى سواء الحكومية أو غير الحكومية لمناقشة والمعاونة في وضع القوانين الصارمة والمحددة لمواجهة حالات الفساد وما يرتبط به، وعلى وجه الخصوص المتابعة الدائمة لتقارير منظمات المجتمع المدني بشأن رصد الفساد، وإعداد تقارير دورية عند متابعة مكافحة الفساد في الدولة، أو على مستوى متابعة ومناقشة التقارير الدولية، والسير قدما في إعداد ردود عليها، أو تنفيذ ما جاء بها من توصيات.

وضع ميثاق شرف للنواب للتعاون على القضاء على المحسوبية والوساطة في العديد من المجالات، حتى أصبحت الأمور العادية أو الروتينية لا تنجز دون الوساطة والمحسوبية، مع العمل على وضع مبادئ حاكمة وواضحة لفرص العمل الممنوحة من قبل بعض الجهات الحكومية للنواب، وإعمال مبدأ الكفاءة والقدرة على العمل، وليس لتحقيق بعض المصالح الشخصية.

تعزيز مهارات الصحافة البرلمانية التي تتفهم طبيعة العمل البرلماني وتدعم دور البرلمان في مكافحة الفساد.

تطويرقوانينحريةالمعلوماتوحريةالحصولعلىالبياناتالحكومية،معالالتزام باعتباراتالمحافظةعلىسريتها، وإصدارقواعدإرشاديةواضحة بذلك.

ملحق 1

أسباب تفشى ظاهرة الفساد في مصر

الأسباب العامة لتفشى الفساد	الوضع في مصر
• انتشار الفقر والجهل ونقص المعرفة بالحقوق الفردية، وسيادة القيم التقليدية والروابط القائمة على النسب والقرابة.	• ينتشر الفقر والجهل بنسب كبيرة في المجتمع المصري، ويعد هذا أحد أهم الأسباب التي تؤدى إلى الفساد في مصر، ويتبع هذا نقص المعرفة بالحقوق الفردية، وأيضا انتشار القبلية والروابط القائمة على النسب والقرابة، ويظهر هذا جليا أيضا في الوساطة والحرص على خدمة الأقارب أو ما يسمى بتضارب المصالح.
• عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في النظام السياسي وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وهو ما يؤدى إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة, كما أن ضعف الجهاز القضائي وغياب استقلاليته ونزاهته يعتبر سبباً مشجعاً على الفساد.	• التطبيق الفعلي يشير إلى عدم وجود فصل أو توازن بين السلطات ولكن بدرجات متفاوتة ومختلفة، لكن الاتجاه العام إلى مزيد من التوازن بين السلطات. • الجهاز القضائي في مصر مستقل كثيرا ويتسم بالنزاهة والمصداقية، وقد يكون أحد الأدوات التي تحارب الفساد في مجاله، كما أنه من الأجهزة ذات التأثير والمصداقية لدى الرأي العام.
• ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها.	• هناك نوع من تشابك وتضارب المصالح يؤدى إلى تقييد فعالية منظومة أجهزة الرقابة الموجودة بالدولة، أو حتى تعطيل دورها في بعض الحالات أو المواقف.
• ضعف الإرادة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، وذلك بعدم اتخاذ أية إجراءات وقائية أو عقابية جادة بحق عناصر الفساد بسبب انغماسها نفسها أو بعض أطرافها في الفساد.	• إجمالي الأحداث ينم على الرغبة في التصدي للفساد، وإن كان تحت مسميات أخرى، ودون الحديث العام عنه بشكل مكثف. كما ظهر هذا من خلال مجموعة من الإجراءات والسياسات المتبعة. ولكن الخبرة العملية بشان مكافحة الفساد لا تزال محدودة.

الأسباب العامة لتفشي الفساد	الوضع في مصر
• تدني رواتب العاملين في القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة مما يشكل بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى حتى لو كان من خلال الرشوة.	• بالفعل تتواجد هذه المشكلة بدرجة كبيرة، وهو ما دعا إلى تكليف الحكومة بضرورة رفع مرتبات العاملين المدنيين بالدولة بنسبة 100% للعاملين في المراتب الدنيا، و75% في المراتب الأعلى، وهذا خلال مدة 6 سنوات، وهو ما تسعى الحكومة إلى تطبيقه، حيث تم زيادة المرتبات خلال العام الماضي والعام الحالي بنسبة 15% لكل عام.
• غياب قواعد العمل والإجراءات المكتوبة ومدونات السلوك للموظفين في قطاعات العمل العام والأهلي والخاص، وهو ما يفتح المجال لممارسة الفساد.	• بالفعل الإجراءات المكتوبة ومدونات السلوك للموظفين من الأشياء الغائبة عن القطاع العام في مصر بدرجة ما، والأخذ بها من الأمور الحديثة على القطاع العام أو قطاع الأعمال العام المصري، حيث أن نسبتها لا تتعدى 10- 20 %، وهو ما يجب السعي قدما لتعميمها ونشرها ونشر ثقافتها في بيئة العمل العام المصري.
• غياب حرية الأعلام وعدم السماح لها أو للمواطنين بالوصول إلى المعلومات والسجلات العامة، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال الوزارات والمؤسسات العامة.	• هناك درجات متنوعة من حرية الإعلام والصحافة، وخصوصا الفضائيات، والصحف المستقلة، ولكن هناك قيود عملية وسياسية على عمل الصحفيين خصوصا في المجال السياسي، وقد حدث تطور مؤخر بإلغاء عقوبة الحبس للصحفيين، وهو ما لاقى استحسان الرأي العام والإعلام. • أما حرية الوصول للبيانات والمعلومات فهي محدودة ولا تزال من الموضوعات. المطلوبة، وأعلنت الحكومة إلى السير قدما في سن تشريع لحرية تداول البيانات والمعلومات في مصر.

الأسباب العامة لتفشي الفساد	الوضع في مصر
• ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في الرقابة على الأداء الحكومي أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها.	• توجد مشكلة في النظر إلى دور المجتمع المدني في مصر، فتارة يكون القانون السبب في العقبات أو التضييق على ممارسة دورهم بفاعلية وحرية، وأخرى يكمن السبب في القائمين على العمل بمنظمات المجتمع المدني، وتارة ثالثة تكمن في تحقيق بعض المآرب أو المصالح الشخصية.وهذا جزء من مشكلة تطور ونمو وبروز دور المجتمع المدني في مصر. • أما من الناحية الأخرى، فلا توجد مؤسسات للمجتمع المدني متخصصة للعمل في مكافحة الفساد في مصر (مع وجود جمعية أهلية باسم الشفافية المصرية)، فدور المجتمع المدني يكاد يكون غائبا في هذا الجزئية.

ملحق 2

منظومة مواجهة الفساد في مصر

التطور المؤسسي	القواعد والممارسات	وضع مصر منها
السلطة التنفيذية	قواعد تضارب المصالح	• من الموضوعات الهامة والتي يجب التركيز عليها، حيث أن هناك بالفعل تضارب مصالح بين الخدمة العامة والخدمة الخاصة، كما أنه لا توجد قواعد ملزمة أو مكتوبة لمنع تضارب المصالح خاصة للعاملين في السلطة التنفيذية. • الاقتراح في هذا الصدد ينصب على وضع قواعد كتوبة ومحددة لمنع تضارب المصالح.
البرلمان	انتخابات حرة ونزيهة	• جاءت الانتخابات البرلمانية الأخيرة لتظهر الاتجاه قدما إلى مزيد من الديمقراطية، وإن شابت العملية الانتخابية بعض المشاكل أو بعض السلبيات التي يجب مراعاتها في الانتخابات القادمة. • الاقتراح في هذا الصدد ينصب على السير قدما في تنقية الجداول الانتخابية، الرقابة الكاملة على العملية الانتخابية وزيادة دور المجتمع المدني في الرقابة، تقليل التدخل الأمني في العملية الانتخابية، إعادة النظر في القانون الانتخابي، وكلها موضوعات مطروحة ولم يبت فيها.
لجنة الحسابات العامة	إعداد التقارير العلنية	• الجهاز المركزي للمحاسبات ويتبع مجلس الشعب، هو الجهاز الذي يقوم بمراجعة الحسابات كما تم الإشارة. • التقارير الذي يعده الجهاز سرية ولا يمكن الإطلاع عليها إلا من قبل أعضاء مجلس الشعب فقط، • الاقتراح في هذا الصدد ينصب على السماح بنشر بعض التقارير التي يقدمها الجهاز المركزي للمحاسبات على العامة، أي يكون هناك حرية في التعرف على نتائج الرقابة خاصة المالية للجاهز على الأعمال الحكومية.

التطور المؤسسي	القواعد والممارسات	وضع مصر منها
المدقق العام/ هيئة الرقابة العامة	سلطة محاسبة كبار المسئولين	• يمكن اعتبارها هيئة الرقابة الإدارية، وهى جهاز يتولى الرقابة على بعض الأعمال الحكومية كما تم الإشارة. • تتولى الرقابة الإدارية إعداد تقارير كفاية أو كفاءة لتولى بعض الوظائف القيادية، كما أنها تتولى متابعة أو رقابة بعض التصرفات للمسئولين. • الاقتراح في هذا الصدد ينصب على وجود قانون لمحاكمة الوزراء، وهو ما يغيب عن التشريعات المصرية، كما يجب تفعيل بعض مواد الدستور والخاصة باتهام الوزراء من قبل مجلس الشعب، ويمكن أيضا الإفصاح عن الذمم المالية للوزراء وكبار المسئولين أمام البرلمان، والعمل على الإطاحة بالمخالفين.
الإدارة الحكومية	أخلاقيات الإدارة الحكومية	• يمكن الإشارة إلى وجود بعض الأجهزة أو المؤسسات الحكومية التي قد تتخذ سبيل في وضع بعض الأخلاقيات أو مواثيق الشرف ولكنها على نطاق ضيق. • الاقتراح في هذا الصدد ينصب على وضع مجموعة من القواعد الإلزامية والمكتوبة حول أخلاقيات الإدارة الحكومية.
القضاء	الاستقلالية والنزاهة والفاعلية	• يمكن اعتبار أن القضاء في مصر من السلطات المستقلة والتي تتمتع بالنزاهة والفاعلية، وأيضا تتمتع بالمصداقية والتأييد من قبل الرأي العام. • يجدر الإشارة إلى التعديلات الأخيرة التي تم الموافقة عليها بمجلس الشعب- في يونيو 2006- بشان تعديل بعض أحكام السلطة القضائية والتي أضفت المزيد من الاستقلالية للقضاء وخاصة في الأمور المالية والتبعية لوزير العدل، وزيادة صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء بدلا من سلطات الوزير المختص. • الاقتراح في هذا الصدد ينصب على الاستمرار قدما في مساندة القضاء ومنحهم مزيد من الصلاحيات بما يتوافق مع الدستور والوضع فى مصر.

التطور المؤسسي	القواعد والممارسات	وضع مصر منها
وسائل الإعلام	حق الوصول إلى المعلومات وإعطاء المواطن صوتا	• تتمتع وسائل الإعلام بدرجة مقبولة من الحرية، وإن كانت تحتاج إلى المزيد من الضمانات والمزيد من الحرية. • حق الوصول إلى البيانات والمعلومات ليس مفعل بالدرجة الكافية، حيث يكتنفه العديد من الصعوبات والعقبات. • يجدر الإشارة على التعديل الأخير على قانون العقوبات المصري والذي تم منع حبس الصحفيين به، بالإضافة إلى استكمال بعض المناخ الديمقراطي الذي تشهده وسائل الإعلام المختلفة في مصر. • الاقتراح في هذا الصدد ينصب على سرعة إصدار التشريع الخاصة بحرية تداول البيانات والمعلومات في مصر،
المجتمع المدني	حرية التعبير	• شهد المجتمع المدني في مصر المزيد بعض الحريات والسماح بالنشاط، ولكنه غير متخصص بدرجة كبيرة، كما أنه لازال يواجهه بعض المشاكل الأخرى. • الاقتراح في هذا الصدد ينصب على التركيز على إنشاء والسماح بنشاط منظمات المجتمع المدني المتخصصة في مواجهة الفساد، مع التركيز على بعض منها لفئات بعينها مثل دور الشباب في مواجهة الفساد، وأيضا دور المرأة.
وكالات الرقابة / مكافحة الفساد	القوانين النافذة والواجبة النفاذ	• لا توجد وكالات للرقابة أو مكافحة الفساد في مصر، • الاقتراح فى هذا الصدد ينصب على إنشاء مؤسسات متخصصة فى مواجهة الفساد فى مصر، ويمكن أن تكون تنفيذية أو الأكثر مناسبة فى مصر كونها تتبع البرلمان.

التطور المؤسسي	القواعد والممارسات	وضع مصر منها
لقطاع الخاص	سياسة التنافس وقواعد المشتريات الحكومية	• بد يظهر دور القطاع الخاص بدرجة كبيرة في مصر خلال السنوات العشر الأخيرة، وبالفعل أصبح القطاع الخاص هو قاطرة التنمية في الاقتصاد المصري. • هناك بعض الممارسات التي يجب تقنينها أو مراقبتها من القطاع الخاص، وهذا ما ذهبت إليه الحكومة المصرية في العديد من التشريعات الجديدة ومنها على سبيل المثال حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية وحماية المستهلك. • الاقتراح في هذا الصدد ينصب على التركيز على العقود والمشتريات الحكومية ووضع المزيد من الرقابة عليها.

ملحق 3

استطلاع رأى حول الفساد في مصر[60]

أولاً: هل الفساد في مصر يزيد أم يقل؟

بسؤال الخبراء حول واقع ظاهرة الفساد في مصر تبين أن النسبة الأكبر منهم، حوالي (78.8%) ترى أن معدلات الفساد في مصر في ازدياد مستمر، تلتها النسبة التي ترى أن معدلاته تنخفض وتتقلص (15.4%)، فيما رأته نسبة محدودة (3.8%) ثابتاً لا يتغير، وكانت نسبة من لم يجيبوا عن هذا السؤال محدودة للغاية فلم تتجاوز (2%).

ثانياً: ما أخطر صور الفساد في مصر الآن؟

تباينت أراء الخبراء حول تحديد أخطر صور الفساد في مصر، حيث يرى (18%) منهم أن أخطر صوره الآن هي الرشاوى، ورأتها نسبة (14.2%) في الوساطة والمحسوبية، أما من يرونها في التحايل على البنوك وتهريب الأموال فتساوت نسبتهم مع من يرونها في فساد بعض المناصب العليا ومن يرونها في تردى الأوضاع الاقتصادية وارتفاع الأسعار وذلك بنسبة (7.5%)، وفي مرتبة تالية بنسبة (6.6%) جاءت سرقة المال العام كأحد أخطر صور الفساد في مصر في الوقت الحالي، ثم جاء سوء أحوال الجهاز الإداري (6%)، أما النسبة المتبقية والتي بلغت (32.7%) فتباينت أرائها كما يلي: سطوة ذوى النفوذ، وتدنى مستوى الإعلام، وهيمنة الحزب الوطني الديمقراطي، وتوريث الحكم، ووصول عناصر لا تستحق للسلطة، وتدخل السلطة التنفيذية في الانتخابات النيابية، واحتكار السلطة من قبل قلة قليلة، فضلاً عن عدد آخر من الآراء كسوء أحوال المحليات، وأزمة التعليم، وارتشاء بعض القضاة وانحياز البعض الآخر للسلطة التنفيذية.

ثالثاً: ما أهم وسيلة لمواجهة الفساد؟

---

[60] في سبتمبر 2004 أجرت "وحدة قياس الرأى العام" التابعة لبرنامج الدراسات البرلمانية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، استطلاعها التليفونى العاشر مع 680 من المتخصصين والخبراء والنواب وكوادر حزبية وإعلاميين ونشطاء المجتمع المدنى، مثلوا اتجاهات متباينة، للكشف عن واقع الفساد فى مصر حيث طرحت الأسئلة التالية: هل الفساد فى مصر يزيد أم يقل؟، ما أخطر صوره فى مصر الآن؟، ما أهم وسيلة لمواجهته؟، ما الجهات التى تطالبها بالتدخل لمواجهته؟

بسؤال الخبراء حول أهم وسيلة لمكافحة الفساد، اتفقت نسبة (16.4%) منهم على أهمية تطبيق القانون وسيادته دون تمييز، واتفقت نسبة أخرى (14.8%) على ضرورة إيقاظ الضمير وتنمية الجانب الأخلاقي لدى أفراد المجتمع، فيما رأته نسبة ثالثة (9.8%) في توعية المواطنين بشتى السبل الممكنة، وجاء بعد ذلك بنسب متطابقة من يروه في تفعيل مبدأ الشفافية ودعم الجهات الرقابية ومسألة المفسدين والضرب على أيديهم بشدة (بنسبة 8.2%)، ثم من رأوها في بث الروح الوطنية وتأكيد الهوية الوطنية بنسبة (6.6%)، فيما تساوت أيضاً نسبة من أشاروا إلى دور القدوة في مواجهة هذه الظاهرة مع من أشاروا إلى ضرورة دعم القيم الديمقراطية ومن أشاروا إلى تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات وذلك بنسبة (4.9%)، تليهم النسبة التي أشارت إلى ضرورة تشديد الرقابة (بنسبة 3.3%)، ثم وبنسب متماثلة من أشاروا إلى دور الإرادة السياسية وأهمية إيجاد جيل ثالث صالح والدور الذي يمكن أن تقوم به السلطة القضائية من خلال حملة أيادي بيضاء تستهدف مكافحة الفساد وذلك بنسبة (1.6%).

رابعاً: ما أهم الجهات التي تطالبها بالتدخل لمكافحته ؟

من وجهة نظر الخبراء والمتخصصين المشاركين في الاستطلاع تأتى المؤسسة البرلمانية بنسبة (14.3%) في مقدمة الجهات التي يجب أن يكون لها دور ملموس في مواجهة ظاهرة الفساد داخل مصر، يليها بنسبة (12%) جهاز الرقابة الإدارية، ثم وبنسب متطابقة (7.5%) الصحافة والإعلام، ووزارة الداخلية، ومجلس الوزراء، كما تساوت أيضاً النسب التي أشارت إلى رئاسة الجمهورية ووزارة العدل وذلك بنسبة (6.8%)، يليها بنسبة(5.3%) القيادات الحزبية، ثم إدارة الأزهر الشريف ووزارة الأوقاف بنسبة (4.5%)، فمن أشاروا وبنسب متطابقة إلى الجهاز المركزي للمحاسبات ومؤسسات المجتمع المدني (3.7%)، أما النسبة المتبقية من المشاركين والبالغة (30.4%)، فأشارت إلى جهات عديدة كالمدعى العام الاشتراكي، ومباحث الأموال العامة، والمنظمات غير الحكومية، والمجالس المحلية، ووزارة الشباب، والمواطنين أنفسهم، فضلاً عن دور كل مسئول في موقعه، ودور المؤسسات الثقافية، والأسرة، ووزارة التربية والتعليم.

الفصل الثامن

إبلاغ البنوك عن العمليات المالية المشبوهة بين الإلتزام والمسؤوليةفي القانون المقارن والفقه الإسلامي

يعد تعبير غسل الأموال، ترجمة للتعبير الإنجليزي money laundering، والتعبير الفرنسي Blanchiment de capitaux، وهو تعبير مجازي، وليس تعبيرا قانونيا، إذ التعبير القانوني له، هو "وسائل مكافحة ومحاربة الأموال غير المشروعة".

ويعني غسل الأموال، كل نشاط يقوم به الشخص مستهدفا إضفاء الصفة الشرعية على الأموال المتحصلة بطريقة غير مشروعة، لتطهير تلك الأموال من دنس عدم المشروعية، وذلك من خلال إستثمارها في أغراض مشروعة[61].

وقد عرفت الفقرة الأولى من المادة (324-1) من قانون العقوبات الفرنسي[62]، "غسل الأموال بأنه " كل فعل يتمثل في تقديم المساعدة – بأي وسيلة كانت – في إضفاء المشروعية الكاذبة فيما يتعلق بمصدر أموال أو دخل لفاعل جناية أو جنحة، حققت له ربحا مباشرا أو غير مباشرن ويشكل غسيلا للمال ايضا كل مساعدة لعملية إيداع أو إخفاء أو تحويل لمال تحصيل بشكل مباشر أو غير مباشر من جناية أو جنحة"[63].

---

[61] غير أن إستخدام الاموال غير المشروعة في جرائم أخرى، بدلا من إستثمارها في أغراض مشروعة، لا يزيل عنها صفة الجريمة، بل يجعلها أكثر إمعانا في الإجرام ، وتتم مصادرتها عند الحكم بالعقوبة عن الجريمة المرتكبى في هذا المعنى، الدكتور محيي الدين علم الدين: دراسة حول قانون مكافحة غسيل الاموال، ملحق خاص، الأهرام الإقتصادي ، العدد 1753، 12 أغسطس 2002م ص 4.

[62] مضافة بالقانون رقم 96-392 الصادر في 13 مايو 1996م، والذي أطلق عليه قانون مكافحة غسل الأموال والإتجار في المخدرات والتعاون الدولي في مجال ضبط ومصادرة متحصلات الجريمة.

Loi No 96-392 du 13 mai 1996 relative a la lutte contre le blanchiment et le traffic des stupefiants eta la cooperation international en matiere de saisie et de confiscation des produits du crime.

وقد أنطوى هذا القانون على تجريم واسع للأفعال التي تشكل غسلا للأموال.

Cf: marcel CULIOLI: infraction general de blanchiment, conditions et constitution, juris classeur penal, Art 324-1 a 324 – 9, fascicule 20, no2.

[63] Art 324-1 "le Blanchiment est le fait de faciliter, par tout moyen, la injustification mensonger de l'origine des biens ou des revenues de l'auteur d'un crime ou d'un

كما عرفته المادة الأولى (ب) من قانون مكافحة غسل الأموال المصري، رقم (80) الصادر في 22 مايو 2002 م بأنه "كل سلوك ينطوي على إكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو إدارتها أو حفظها أو إستبدالها أو إيداعها أو ضمانها أو إستثمارها أو نقلها أو تحويلها أو التلاعب في قيمتها إذا كانت متحصلة من جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة (2) من هذا القانون مع العلم بذلك، متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال أو تمويه طبيعته أو مصدره أو مكانه أو صاحبه أو صاحب الحق فيه أو تغيير حقيقته أو الحيلوله دون إكتشاف ذلك أو عرقلة التوصل إلى شخص من إرتكب الجريمة المتحصل منها.

وقد نصت المادة الثانية من قانون مكافحة غسل الاموال القطري رقم (28) الصادر في 3 رجب 1423 هـ 10 سبتمبر /2002م على أنه "يعد مرتكبا لجريمة غسل الأموال:

1. كل من إكتسب أو حاز أو تصرف أو أدار او إستبدل أو أودع أو أضاف أو إستثمر أو نقل أو حول مالا متحصلا من جرائم المدرات والمؤثرات العقلية أو جرائم الإبتزاز والسلب أو جرائم تزوير وتزييف وتقليد أوراق النقد والمسكوكات أو جرائم الإتجار غير المشروع في الإسلحة والذخائر والمتفجرات او جرائم متعلقة بحماية البيئة أو جرائم الإتجار في النساء أو الأطفال، متى كان القصد من ذلك إخفاء المصدر الحقيقي للمال وإظهار أن مصدره مشروع.

2. العامل في المؤسسة المالية الذي يقوم بتسليم مبالغ نقدية أو أوراق مالية أو تحويلها أو إدخالها في معاملات مالية أو مصرفية، وكان على علم أو توافر لديه ما يحمله على الإعتقاد أنها متحصلة من إحدى الجرائم المنصوص عليها في البند السابق.

ويلاحظ أنه في السابق، كان أصحاب الأموال غير المشروعة يلجأون إلى كتابتها بأسماء أقاربهم لإبعادها عن يد القانون، ولكن التشريعات الحديثة جعلت من الممكن ملاحقة ثروات هؤلاء الأقارب للتأكد من مصادرها، وبالتالي كان الحل المطروح أمام أصحاب هذه الأموال، هو إدخالها في أنشطة مشروعة.

---

delit ayant procure a celui – ci un profit direct ou indirect. Constitue egalement un Blanchiment le fait d'apporter un concours a une operation de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un delit".

وتشير التقارير الدولية المتخصصة إلى أن عمليات غسل الأموال غير المشروعة تحدث الآن تقريبا في جميع دول العالم، وخصوصا تلك الدول التي تمر بعمليات إصلاح إقتصادي، للتحول إلى ما يعرف بإقتصاد السوق، أو التي تفتح أبوابها أمام الإستثمارات الأجنبية، دون اي ضوابط أو قيود ، تحول دون تسرب محترفي غسل الأموال الى أراضيها.

كما أن ثمة علاقة وطيدة بين عمليات غسل الأموال والفساد، والذي يعني سوء إستخدام المنصب العام لتحقيق غايات شخصية، حيث يتدرج الفساد من الرشوة إلى غسل الأموال، ويزداد ذلك في الدول النامية، لإفتقارها وجود منظمات غير حكومية، والتي تعد من أهم عوامل كشف الآثار الدولية النامية، لإفتقارها وجد منظمات غير حكومية، والتي تعد من أهم عوامل كشف الآثار السلبية للفساد، على خلاف الحال في الدول المتقدمة[64].

كما تشير التقارير إلى أن حجم الأموال المغسولة على نطاق العالم، يقدر بحوالي (750) مليار دولار سنويا، أي ما يعادل (5%) من إجمالي الناتج المجلي الإجمالي العالمي، وما يعادل (8%) من إجمالي حجم التجارة العالمية.

وتحتل الولايات المتحدة الأمريكية رأس قائمة دول العالم في مجال غسل الأموال، حيث يصل حجم الأموال المغسولة فيها وحدها إلى ما يزيد عن (200) مليار دولار.

وهناك قوائم دولية تحدد أبرز وأخطر مراكز غسل الاموال في العالم، وأهمها: إسرائيل، الفلبين، هونج كونج، الصين، الهند، أندونيسيا، بالإضافة إلى عدد كبير من الدول الصغيرة في أفريقيا وأمريكا اللاتينية، حيث ينتشر الفساد وتجارة المخدرات، وتنعدم تقريبا كل أشكال الرقابة والقيود واللوائح التي يمكن أن تعرقل عمليات غسل الأموال.

2. غسل الأموال أصبح أهم صور الجرائم المنظمة:

الجرائم المنظمة، هي الجرائم لا يرتكبها فاعل وحيد، وتصيب بالضرر الكبير أكثر من دولة نتيجة لتجاوز حدودها، وإستخدام القوة المادية والوسائل غير المشروعة، ونهب الأموال، والإبتزاز والخطف والتزييف والتزوير، والإتجار غير المشروع بالأسلحة والمخدرات والصفقات غير المشروعة، وغسل الأموال، وهي

---

[64] راجع : زياد عربية بن علي: الآثار الإقتصادية والإجتماعية للفساد في اندول النامية، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة العاشرة، العدد الأول، شوال 1422هـ يناير 2002م ص 267 – 274.

بذلك تتوافر بشأنها أوجه التماثل مع الجرائم الإرهابية، مما دفع مؤتمر الأمم المتحدة التاسع في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية إلى الربط فيما بينهما والدعوة إلى مكافحتهما، والتوصية بأن تدرج في جدول اعمال المؤتمر العاشر، تحت عنوان "الربط بين الجريمة المنظمة غير الوطنية وجرائم الإرهاب."[65].

فعملية غسل الأموال أصبحت ظاهرة عالمية، حيث تساعد المنظمات الإجرامية على إختراق وإفساد الهياكل الإقتصادية، والمؤسسات التجارية والمالية المشروعة للمجتمع، مما تؤدي إلى إهتزاز بنيانه المالي.

3. إضرار عمليات غسل الأموال:

تؤدي عمليات غسل الأموال إلى تشجيع إرتكاب الجرائم بصفة عامة، وبخاصة تلك الجرائم الخطرة المدرة للأموال.

ولا يخفي وجود إرتباط بين الدخول المحققة في الإقتصاد الخفي وأنشطة الإرهاب المحلي والعالمي وتشجيع العنف ودعم القائمين بالعمليات الإرهابية ماديا، وإرتباط ذلك بعمليات غسل الأموال[66].

كما أن غسل الأموال يدخل ضمن مقومات الاقتصاد الخفي، بإعتباره مجموعة من الأنشطة التي تحقق دخلا لا يتم تسجيله رسميا ضمن حسابات الناتج القومي، أما لتعمد إخفائه تهربا من الإلتزامات القانونية المرتبطة بالكشف عن هذه الأنشطة، وإما بسبب أن هذه الأشطة المولدة لدخل بحكم طبيعتها، تعد مخالفة للقوانين السائدة في البلاد[67].

وتتمثل خطورة الإقتصاد الخفي، في أنه في حالة توظيف الأموال غير المشروعة في مجالات الإستثمارات المتعددة، وإن كان يؤدي إلى رفع معدلات النمو

---

[65] الدكتور محمد علي جعفر: السياسة الوقائية في مكافحة الجريمة، مجلة الأمن والقانون كلية شرطة دبي، السنة السادسة، العدد الثاني، ربيع اول 1419 هـ يوليه 1998 ص 63-64 الدكتورة فائزة يونس الباشا: الجريمة المنظمة في ظل الإتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية، رسالة دكتوراه، كليه الحقوق، جامعة القاهرة 2001م ص 49 وص 323.

[66] غير أن إستخدام الاموال غير المشروعة في جرائم أخرى، بدلا من إستثمارها في أغراض مشروعة، لا يزيل عنها صفة الجريمة، بل يجعلها أكثر إمعانا في الإجرام ، وتتم مصادرتها عند الحكم بالعقوبة عن الجريمة المرتكبى في هذا المعنى، الدكتور محيي الدين علم الدين: دراسة حول قانون مكافحة غسيل الاموال، ملحق خاص، الأهرام الإقتصادي ، العدد 1753، 12 أغسطس 2002م ص 4.

[67] الدكتور حمدي عبد العظيم: غسيل الأموال في مصر والعالم، الجريمة البيضاء، أبعادها، آثارها، كيفية معالجتها، الطبعة الأولى، القاهرة 1997 ص 13.

الإقتصادي وخلق فرص عمل جديدة، إلا أن الباعث الدافع لتوظيف أو إستثمار هذه الأموال غير إقتصادي، بقدر ما هو متعلق بإخفاء حقيقة مصدرها أو الإحتماء من المطاردة القانونية لها[68].

كما أن المؤسسات المالية التي تمارس فيها عمليات غسل الأموال، تتأثر سمعتها المالية ومركزها الإقتصادي، الأمر الذي يؤدي انصرف العملاء عنها.

هذا فضلا عن أن من شأن هذه الجريمة زعزعة الثقة بهذه المؤسسات وعدم إستقرارها، حيث إن هذه الأموال عادة ما يتم نقلها منها بعد فترة إلى مكان آخر، لذا تعمل على بقائها أطول فترة ممكنة من الوقت لإستثمارها، ومع ذلك تفاجأ بإنتقال الاموال الى مكان آخر، ولذا فهي لا تتعامل مع مستثمر حقيقي[69].

ونظرا لهذه الآثار الإقتصادية، فإن جريمة غسل الأموال، تعد من قبيل الجرائم الإقتصادية بمعناها الواسع[70]. الذي يشمل الجرائم الموجهة ضد الذمة المالية والتي ترتكب أثناء مباشرة النشاط الإقتصادي أو لها علاقة بالنشاط الإقتصادي، ومنها الجرائم التي تسبب ضررا للإقتصاد الوطني مثل النقود أو السرقات أو الإختلاسات في المنشآت الإقتصادية.

وفضلا عن الآثار الإقتصادية لعمليات غسل الأموال، فإن لها آثارا إجتماعية، تتمثل في الإخلال بالعدالة في توزيع الدخول في المجتمع، حيث يحظى بعض العاملين في عمليات غسل الأموال، مثل السماسرة والوسطاء وتجار الأراضي والعقارات،

---

[68]الدكتور صفوت عبد السلام عوض الله: أبعاد ومكونات الإقتصاد الخفي، دراسة في آليات الإقتصاد الخفي وطرق علاجه، مجلة العلوم القانونية والإقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، السنة الثالثة والأربعون، العدد الثاني، يوليه 2001م، ص 566 وما بعدها.

[69]F-J CREDOT, Patrice BOUTEILLER: Commentair L.No 90-614 juiellet 1990 relative a la participation des organisms financiers a la lutte contre le, Blanchiment des capitaux provenent du traffic des stupefrants, Actualite legislative dalloz 1990 P157 et s.

[70]بينما لا تدخل فيها طبقا لمعناها الضيق، وهي الجرائم الموجهة ضد إدارة الإقتصاد فقط، المتمثلة في القانون الإقتصادي او السياسة الإقتصادية أو كليهما، راجع:

Michel VERON: droit penal special 2er triage, masson, Paris, Milan, barcelone, 1995, P117 ets.

الدكتور محمود محمد مصطفى: الجرائم الإقتصادية في القانون المقارن، الجزء الأول، الأحكام العامة والإجراءات الجنائية، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي 1979 رقم 26 ص 44 الدكتور عبد الرؤوف مهدي: المسؤولية الجنائية عن الجرائم الإقتصادية، منشأة المعارف الإسكندرية 1976 م رقم 35 – 39 ص 77 – 84.

بارتفاع كبير في مستويات دخولهم، في الوقت الذي يضار فيه أصحاب الدخول الثابتة، مما يؤدي إلى صعود بعض الفئات من أصحاب الدخول غير المشروعة إلى أعلى درجات السلم الإجتماعي، بسبب زيادة الدخل والثروة، في الوقت الذي يتضاءل المركز النسبي للفئات المتوسطة والفقيرة في الدخل[71].

---

[71] الدكتور السيد أحمد عبد الخالق، المرجع السابق، ص 28-29، الدكتور حمدي عبد العظيم : المرجع السابق ص 13.

المبحث الأول

تجريم عمليات غسل الأموال

5. تجريم عمليات غسل الأموال في الإتفاقيات الدولية:

تعتبر عمليات غسل الأموال من المشكلات المستحدثة التي أهتمت بها الإتفاقيات الدولية[72]. منها إتفاقية بالرم، التي تم التوقيع عليها في 21 ديسمبر 1988 من عدة دول هي: الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان، انجلترا، المانيا، كندا، فرنسا، السويد، هولندا، بلجيكا، لكسمبورج، سويسرا، كما وقعت عليها منظمة السوق الأوروبية المشتركة، حيث هدفت هذه الإتفاقية إلى رغبة الدول الموقعة في الحفاظ على سمعة المؤسسات البنكية من ممارسات مرتبطة بالمجرمين، وقد تضمنت الإتفاقية مجموعة من المبادئ تهدف جميعها إلى إبعاد البنوك عن أية أنشطة ذات طبيعة إجرامية[73].

وفي عام 1988م، عقد في فيينا مؤتمر الأمم المتحدة خلال شهري نوفمبر وديسمبر لمكافحة الإتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية، وعلى أثره وضعت لجنة بازل في نهاية ذلك العام، مبادئ عامة تم إتفاق الدول الأعضاء عليها، وهذه المبادئ هي[74].

1- التعرف بطريقة صحيحة على هوية كل الأشخاص الذي يتعاملون بالتجارة مع البنك.

2- قيام البنك بعمله بما يتفق مع المعايير الأخلاقية.

3- التعاون مع السلطات القائمة على تطبيق القانون، مثل الشرطة، في حدود القوانين النافذة.

4- تدريب الموظفين في جميع المجالات المتعلقة بمحاربة التجارة غير المشروعة في المخدرات.

---

[72] راجع الدكتور محمد محيي الدين عوض: تطور المكافحة الدولية لغسيل الأموال ومعوقاتها، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المجلد 17، السنة 17 العدد 23 محرم 1423 هـ إبريل 2002م وخصوصا ص 162 وما بعدها.

[73] J.F THONY: blanchiment de l' argent de la drogue, les instruments internationaux de lutte, Tev juridique et politique, independence et co-operation 1989 P147 ets.

[74] J.PARDON: Le Blanchiment de l'argent et la lutte contre la criminalite axe sur le profit, Revue de droit penal et de criminology, 1992 p 742.

كما تم توقيع إتفاقية إستراسبورج، من قبل الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي في 87 نوفمبر 1990م، وتتعلق هذه الإتفاقية بمكافحة غسل الأموال.

وبمقتضى هذه الإتفاقية، تلزم الدول الموقعة بتجريم الأفعال التي تنطوي على تبديل أو تحويل أو إخفاء الأموال الناشئة عن الجريمة أو التعتيم عليها، كما تلزم هذه الدول بتجريم إكتساب هذه الأموال أو حيازتها أو إستعمالها أو المساهمة أو الإشتراك في أي من هذه الافعال.

كما أن هناك توصيات لفريق عمل الإجراءات المالية بصدد غسل الأموال المنبثق عن إجتماع قادة الدول الصناعية الكبرى (G7)، وهي الولايات المتحدة الأمريكية، انجلترا، كندا اليابان، إيطاليا، فرنسا، المانيا، والمنعقد في باريس 1989م، وهي مجموعة حكومية خاصة بوضع السياسات لمكافحة غسل الأموال، وبخاصة تلك المستمدة من الإتجار غير المشروع في المخدرات، وقد أقرت هذه المجموعة (FATF) في عامها الاول 1990م، أربعين توصية، يجب على أعضائها مراعاتها عند تطبيق التدابير الوطنية في مكافحة غسل الأموال، سواء أكان ذلك على النطاق الوطني، أم في المجال الدولي، وسأذكر بعض هذه التوصيات التي تتعلق بالبحث في موضعها.

وبالمثل أوصى المؤتمر التاسع للأمم المتحدة في مجال منع الجريمة سنة 1995م الدول الأعضاء، مواصلة التعاون فيما بين قطاعاتها الوطنية المعنية بمعنى الجريمة والعدالة الجنائية، بإتخاذ الإجراءات الفعالة لمكافحة الجرائم المنظمة غير الوطنية وجرائم الإرهاب والعنف في المناطق الحضرية، والإتجار غير المشروع في المخدرات، والأسلحة والأتجار الدولي في القصر، وتهريب الأجانب، والجرائم الإقتصادية والبيئية، وغسل الأموال، وتزييف العملات، وإرساء نظام متبادل لتسليم المجرمين، مع مراعاة حقوق المتهمين ومصالح القضايا[75].

كما عقد مؤتمر المخدرات وغسيل الأموال، في الولايات المتحدة الأمريكية، خلا الفترة من 20 – 22 فبراير 1997م، بمدينة ميامي الأمريكية وقد ركز المؤتمر على الوسائل الفعالة لمحاربة غسل الأموال وظهرت في هذا الصدد ثلاث طرق:

---

[75]توصيات مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين 1995م منشورات الأمم المتحدة، ص 120.

1- سياسة إعراف عميلك، والتي تقضي بأن على المؤسسات المالية أن تدقق في عملائها والتحقق عما إذا كان أي منهم يحصل على أموال طائلة لا تتناسب مع وظيفته أو التجارة التي يقوم بها.

2- سياسة أو مبدأ الإخطار عن العمليات المشبوهة suspicious activities فكل عملية أو نشاط مشبوه يكتشف نتيجة إتباع المبدأ السابق يجب الإبلاغ عنه should be reported، ورصد هذه النشاطات، وإبلاغ السلطات القضائية المختصة للتحقق فيها.

3- التعاون الوثيق بين الدول، سواء من خالال معاهدات جماعية أو ثنائية، وإصدار تشريعات تساعد وتحفز على الكشف عن هذه الجرائم[76].

كما أوصت مجموعة السبع – والتي أصبحت الآن مجموعة الثمانية[77] في إجتماعها الأخير في شهر مايو 1998م بإتخاذ إجراء الكارت الأصفر، في مواجهة الدول التي يؤخذ عليها التورط أو المشاركة في تسهيل عمليات غسل الأموال.

وقد أصدر مجلس الأمن في سنة 2001م، توصية برقم 1373 تتضمن أن تراقب المؤسسات المالية في الدول المختلفة العمليات التي يشتبه في أنها تجري لتمويل الإرهاب وذلك بهدف تجفيف منابعه.

وأخيرا، أكد بيان ختام اجتماعات مؤتمر رؤساء اجهزة مكافحة المخدرات في الدول العربية، والذي انعقد في تونس، وانتهى يوم 13 يوليه 2002 م إلى تعزيز تبادل المعلومات بين اجهزتهم والقطاعين المصرفي والتجاري فيما يتعلق بغسل الأموال المتأتية من الإتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية، من أجل زيادة التعاون في التحقيق في هذه الجرائم والنجاح في الملاحقة القانونية لمرتكبيها.

كما أوصى البيان الصادر عن الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب، التي عقد المؤتمر في إطار انشطتها بالموافقة على مشروع القانون العربي النموذجي الإسترشادي لمكافحة غسل الاموال، والذي يستهدف تعزيز سبل وإجراءات مكافحة

---

[76] الدكتور محمود أحمد الكندري: تقرير عن مؤتمر المخدرات وغسيل الأموال، الذي عقد في الولايات المتحدة الأمريكية، خلال الفترة من 20 -22 فبراير 1997، مجلة الحقوق جامعة الكويت، السنة الثانية والعشرون، العدد الثالث، جمادي الآخر 1419هـ سبتمبر 1998 م ص 397 – 399.

[77] الدول السبع هي: الولايات المتحدة الأمريكية، انجلترا، اليابان، المانيا، إيطاليا، فرنسا، كندا، وقد إنضمت اليها مؤخرا روسيا، فأصبحت تعرف بمجموعة الثمانية.

غسل الأموال المتأتية من أعمال غير مشروعة غير مشروعة، وخاصة من الإتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية[78].

6. تجريم عمليات غسل الأموال في القانون المقارن:

إستجابت العديد من الدول، لتوصيات المؤتمرات الدولية، فأصدرت تشريعات تجريم عمليات غسل الأموال، فأصدرت انجلترا قانون جرائم الإتجار في المخدرات سنة 1986 م، وذلك قبل عقد إتفاقية فيينا سنة 1988، نظرا لتضررها من تجارة المخدرات[79].

وفي الولايات المتحدة صدر عام 1986، قانونا لمكافحة غسل الأموال، ثم إدراجهما ضمن الباب الثامن عشر من المجموعة التي تشتمل على القوانين الجنائية الإتحادية، والقانون الأول، تضنه الفصل رقم 1956 ويتعلق "بغسل الأموال القذرة باستخدام العمليات المالية" والقانون الثاني، تضمنه الفصل رقم 1957، ويخص "غسل الأموال القذرة بواسطة المؤسسات المالية".

وفي عام 1994م، صدر القانون الذي عرف بـ Money Laundering Suppression وهو قانون محاربة غسل الأموال، وبموجبه اصبحت جميع المؤسسا، سواء البنوك او غيرها مجبرة على إخبار Fincen[80]. عن أية حركة مشبوهة للاموال، وعمل تقارير تتناول حركة المبالغ الكبيرة وتنظيم البيانات[81].

وفي اليابان، دأبت وزارة المالية منذ أكتوبر 1990م، على توجيه الإرشادات للبنوك، إلى ضرورة التأكد من هوية أي شخص يفتح حسابا جديدا أو يحول مبالغ كبيرة، كما سنت عدة قوانين جديدة من شهر يوليو 1992م ، بخصوص غسل الأموال، بموجبها تم إلزام البنوك والمؤسسات المالية، بتزويد وزارة المالية عبر القنوات المختصة بالمعلومات المتعلقة بالحركات المشتبه بها تحت إشراف

---

[78] جريدة الراية القطرية، الأحد 14 يوليه 2002 م، العدد 2506، ص 24.

[79] CF: Jecqueline RIFFAULT: Le Blanchiment de capitaux illicites, le Blanchiment de capitaux en droit compare, Revue de science criminelle et de droit penal compare 1999 p 232.

[80] إختصار: Financial crimes Enforcement Network

[81] Robert Powis: In L'economie du blanchiment, sous la direction de prerre Kopp, La collection des "cahiers Finance, ethique, confiance" Paris 1995 p 227 ets, Riffault. Op cit p 23.

المسؤولين، كما تم تجريم عمليات غسل الأموال المتأتية من تجارة المخدرات، ووضع إجراءات تهدف إلى تطوير التعاون القضائي بين الدول[82].

كما واجه المشرع الإيطالي ظاهرة غسل الأموال بنصوص جنائية، تمثلت في إعتبار هذا السلوك ظرفا مشددا لبعض الجرائم وفي احيان أخرى، في العقاب على غسل الاموال الناشئة عن جرائم معينة، أو في العقاب على غسل الأموال الناشئة عن اية جريمة، وذلك طبقا للمادة 416 مكررا من قانون العقوبات، والتي تم تعديلها بقانون مكافحة المافيا رقم 82-646.

والقانون رقم (55) الصادر في 19 مارس 1990م، والذي تم تكملته الصادر في 3 مايو 1991م، حيث تضمن مجموعة من القواعد التي يتعين أن تلتزم بها المؤسسات المالية، وذلك للوقاية من حدوث غسل الأموال إبتداء عن طريقها، وفرض جزاءات جنائية عند مخالفتها، وفي عام 1993 م وصع قانون العقوبات الإيطالي من نطاق جرائم غسل الأموال ليشمل "كل الأنشطة الجنائية الدولية"[83].

وفي لوكسمبورج، صدر قانون تجريم غسل الأموال الناتجة عن الإتجار في المخدرات، في 7 يوليه 1989، ثم أضيف إليه قانون 17 مار س 1992، والذي نص على العديد من الظروف المشجددة لهذه الجريمة، وطبقا لقانون 11 أغسطس 1998، نص قانون العقوبات على جريمة غسل الاموال الناتجة من أية جناية أو جنحة (م 324)[84].

وفي سويسرا، جرم المشرع غل الأموال الناشئة عن أية جريمة مهما كانت طبيعتها، طبقا للمادتين (305) مكررا، (305) مكررا (م) من قانون العقوبات، والتي أضيفتا بالقانون الصادر في 23 مارس 1990م، والتين دخلتا حيز النفاذ منذ أول أغسطس 1990م.

وفي أول أغسطس 1990، أصدرت سويسرا قانونا يلزم البنوك وموظفيها بتوخي الحيطة والحذر اللازمين عند فتح حساب للعميل ومعرفة أسمه وموطنه.

وقد نص المشرع الألماني على تجريم غسل الأموال، بالمادة (261) من قانون العقوبات، التي أضيفت بالقانون الصادر في 15 يوليه 1992م، والذي أطلق عليه

---

[82]Institute of international Bankers, Galobal survey 1993 p 49.
[83]RIFFAULT.Op cit p 236.
[84]RIFFAULT.Op cit p 235.

أسم "قانون مكافحة الإتجار غير المشروع في المخدرات وغيرها من صور الجريمة المنظمة"، والمعدل بقانون غسل الأموال الصادر في 25 أكتوبر 1993م" ، وقانون مكافحة الجرائم الصادرة في 28 أكتوبر سنة 1994م.[85].

أما المشرع الفرنسي، فقد جرم غسل الأموال الناتجة عن الإتجار في المخدرات (المادة 222- 38 من قانون العقوبات، المعدلة بالقانون الصادر في 13 مايو 1996).

كما جرم غسل الأموال الناتجة عن إحدى الجرائم الجمركية (م 415 من قانون الجمارك)، أو الناتجة عن أعمال الدعارة أو القودة (م 225 – 6 من قانون العقوبات).

وقد أدخل المشرع الفرنسي التجريم العامل لغسل الأموال في قانون العقوبات الفرنسي، بالقانون رقم 96 – 392 الصادر في 13 مايو 1996، وأطلق عليه قانون مكافحة غسل الأموال في المخدرات والتعاون الدولي في مجال ضبط ومصادرة متحصلات الجريمة"[86].

ومن قبل، صدر القانون رقم 90 – 614، في 12 يوليه 1990، والمعدل بالقانون رقم 98-546 الصادر في 2 يوليه 1998، "والذي يتعلق بمساهمة المؤسسات المالية في المكافحة ضد غسل الأموال الناتجة عن الإتجار في المخدرات"[87].

وبالمثل، صدر في كل من بلجيكا، ورومانيا، وإسبانيا، وسلوفانيا، قانون لمكافحة غسل الأموال[88].

وفي لبنان، صدر قانون مكافحة تبييض الأموال، رقم 318 بتاريخ 20 إبريل 2001م، وفي الكويت، صدر القانون رقم 35 لسنة 2002، بشأن مكافحة عمليات غسل الأموال، ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 26 مارس 2002م، وكان قد تم

---

[85] CF: Serge BRAMMERTZ, peter H.M Rambach: la loi a llemande sur la lutte contre le trafic illegal de stupefianis et d' utres fromes de criminalite organisee (org: K G) Rrvue de droit penal et de criminologie 1993 P 727 et S.

[86] راجع سابقا رقم 1.

[87] Relative a la participation des organisme financiers a la lutte contre le Blanchiment des capitaux Provenant du traffic des stupefiants.

[88] CF: RIFFAULT. OP. CIT p 234-236.

إعداد هذا القانون طبقا لكافة المعايير والتوصيات الدولية الخاصة بمكافحة عمليات غسل الأموال.

وكان البنك المركزي الكويتي قد تصدى لظاهرة غسل الأموال منذ عام 1991م، حيث انتهت الدراسات التي قام بها إلى إصدار تعليمات في هذا الخصوص خلال عام 1993 م إلى كافة الوحدات الخاضعة لرقابته، كما تم تحديث هذه التعليمات خلال عامي 1997-1998م[89].

وقد عدل المشرع المصري عن خطته في عدم إفراد غسل الأموال بنصوص خاصة للتجريم، إكتفاء بالنصوص العامة التي تنال بالعقاب صورا عديدة من غسل الأموال، فأصدر القانون رقم 80 لسنة 2002 في 12 مايو 2002م لمكافحة غسل الأموال، فأصدر القانون رقم 80 لسنة 2002 في 12 مايو 2002م لمكافحة غسل الأموال، لرفع إسم مصر من قائمة الدول غير المتعاونة في محاربة غسل الأموال، بعد أن أدرجت عام 1998م في هذه القائمة، بسبب عدم وجود قانون خاص لديها يحارب هذه الجريمة، ولمواجهة النقص التشريعي لمحاربة غسل الأموال[90].

وفي قطر، صدر القانون رقم 28 لسنة 2002ن في 3 رجب 1423هـ ، 10 سبتمبر 2002م، لمكافحة غسل الأموال، والذي نص على العمل به بعد ستين يوما من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية (م 21).

وثمة دول في سبيل إصدار قانون لمكافحة غسل الأموال، كما هو الحال في المملكة العربية السعودية، حيث أكد وزير المالية والإقتصاد الوطني السعودي أن هناك جهودا لصياغة نظام متكامل لمكافحة غسل الأموال، بالإستناد على توصيات الاربعين الصادرة عن لجنة العمل المالي الدولي لمحاربة غسل الأموال، سيتم رفعه إلى مجلس الوزراء لاحقا"[91].

---

[89] حديث معالي الشيخ سالم الصباح: محافظ البنك المركزي الكويتي، إلى مجلة إتحاد المصارف العربية بيروت، لبنان العدد 261 سبتمبر 2002م ، ص 7-11.

[90] خلافا لمن يرى أن مصر لم تكن بحاجة إلى إصدار مثل هذا القانون، لوجود مجموعة من التشريعات، كونت مجموعة متشابكة من الحصار حول الأموال غير المشروعة. الدكتور محيي الدين علم الدين: دراسة حول قانون مكافحة غسل الأموال ص 2. ومن أنصار هذا الرأي أيضا في الجملة. الدكتور أشرف توفيق شمس الدين: تجريم غسيل الأموال في التشريعات المقارنة، دار النهضة العربية 2001م، رقم 123 ص 154-155، ورقم 126 و ص 158.

[91] جريدة الراية القطرية، العدد 7366، في يوم الأثنين 27 ربيع الآخر 1423هـ 8 يوليو 2002 م ص 20.

وثمة دول أخرى لم تصدر ولم تعد بعد قانونا لمكافحة غسل الأموال، كالأردن التي لم تبرز لديها هذه الظاهرة، لوجود رقابة فعالة ومحكمة من قبل أجهزة البنك المركزي، غير أنه لما كان هذا لا يمنع من إمكانية حدوث هذه الجريمة وتسلل أموال ملوثة لمصارفها، فإنه يجب إصدار قوانين خاصة لمحاربة عمليات غسل الأموال[92].

وقد إستجاب المشرع الأردني لجزء يسير من هذا الطلب، حيث نص في قانون البنوك الجديد رقم 28 لسنة 2000م، على ضرورة إعلام البنك المركزي في حالة وجود أية شكوى أو مخاوف من عملية غسل أموال، أو عملية تتعلق بأية جريمة أخرى، ويتولى البنك المركزي حال علمه، سواء عن طريق البنك أو غيره، إصدار أمر بوقف العملية وإعلام الجهات الرسمية أو القضائية، وإعفاء البنك المركزي من إفشاء السر المصرفي[93].

ومع ذلك، فإن مادتين في قانون البنوك، لا تكفي لمعالجة غسل الأموال، خاصة مع عدم تجريم هذا الفعل.[94].

7. غسل الأموال ينصب على المال المحرم لغيره شرعا:

أسباب التملك المشروعة، المعاوضات المالية والأمهار، والخلع والميراث والهبات والصدقات والوصايا والوقوف والغنيمة والإستلاء على المباح والأحياء، وتملك اللقطة بشرطه، وديه القتيل والغرة، والغاصب إذا فعل بالمغصوب شيئا أزال به اسمه وعظم منافعه، ملكه إذا خلط المثلي بمثلي، بحيث لا يتميز ملكه[95]. وما

---

[92] محمد عبد الودود أبو عمر: المسؤولية الجزائية عن إفشاء السر المصرفي، دراسة مقارنة، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 1999، ص 108، ص 155، ورقم 126 و ص 158.

[93] راجع في التعليق على هذا القانون: الدكتور محمود الكيلاني، الجديد في قانون البنوك الأردني رقم 28 لسنة 2000م، مجلة البنوك، الصادرة عن جمعية البنوك الأردنية العدد الثامن، المجلد الثامن عشر، أكتوبر 2000م ص 8029 – 8030.

[94] خالد السقاف: غسل الأموال، مجلة البنوك، العدد الثامن، المجلد الثامن عشر، أكتوبر 2000 ص 8028، مفلح عقل، حازم الصمادي: نطاق مسؤولية المصرف والوسائل القانونية الإلكترونية في الإثبات، مجلة البنوك، العدد العاشر، المجلد التاسع عشر، ديسمبر 200م ص 8139.

[95] الأشباه والنظائر على مذهب أبي حنيفة النعمان: لإبن نجيم مؤسسة الحلبي للنشر والتوزيع القاهرة 1387 هـ 1968، ص 346.

عدا ذلك من أسباب التملك، يكون محرما والمحرم ما حرم فعله[96]. وقيل ما منع من فعله ويذم شرعا فاعله[97].

ويسمى الحرام ايضا معصية وذنبا وقبيحا ومزجورا عنه ومتوعدا عليه من الشرع[98]. وقد نهى الله سبحانه وتعالى عن كل كسب للمال بطريق غير مشروع، بقوله سبحانه: "ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها الى الحكام لتأكلوا فريقا من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون"[99].

والمعنى: لا يأكل بعضكم مال بعض بغير حق ، ويدخل في هذا القمار والخداع والغصوب وجحد الحقوق، وما لا تطيب به نفس مالكه، أو حرمته الشريعة وإن طابت به نفس مالكه، كمهر البغي وحلوان الكاهن وأثمان الخمور والخنازير وغير ذلك[100].

وقوله سبحانه: "يا أيها الذين آمنوا لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل إلا أن تكون تجارة عن تراض منكم ولا تقتلو انفسكم إن الله كان بكم رحيما"[101].

والمعنى: لاتهلكوا أنفسكم بإرتكاب الآثام، بأكل أموال الناس بالباطل، وهو كل ما يخالف الشرع، وغيره من المعاصي التي تستحقون بها العقاب، ومن رحمته سبحانه بعباده، نهيهم عن أكل الحرام وإهلاك الأنفس.[102].

والمال الحرام، هو كل مال حرم الشارع على المسلم حيازته وتملكه، ولا يدخل في ملك المسلم يسيرا كان أو كثيرا[103].

---

[96]ميزان الأصول في نتائج العقول: لعلاء الدين شمس النظر أبي بكر محمد بن أحمد السمرقندي، تحقيق الدكتور محمد زكي عبد البر، الطبعة الأولى 1404هـ 1984 ص 43.

[97]شرح البدخشي: مناهج العقول: للإمام محمد بن الحسن البدخشي، ومعه شرح الإسنوي: للإمام جمال الدين عبد الرحيم الأسنوي، كلاهما شرح منهاج الوصول في علم الأصول، للقاضي البيضاوي، مكتبة مصطفى البابي الحلبي، ج 1 ص 47.

[98]المصدر السابق جـ 1 ص 48، الأحكام في أصول الأحكام: للآمدي، دار الكتب العلمية، بيروت 1400هـ 1980، ج1 ص 161.

[99]سورة البقرة، آية 188.

[100]الجامع لأحكام القرآن: للقرطبي، دار الكاتب العربي للطباعة والنشر، القاهرة 1367هـ 1967م جـ 2 ص 338.

[101]سورة النساء، آية 29.

[102]روح المعاني في تفسير القرآن العظيم والسبع المثاني، للألوسي، مكتبة دار التراث، القاهرة، ج5 ص 15-16.

وهو إما مال محرم لذاته، وهو ما كان حراما في أصله ووصفه، أي ما حرمه الشرع بسبب قائم في عين المحرم، ولا ينفك عنه بحال من الأحوال، لما إشتمل عليه من ضرر أو خبث أو قذاره[104].

وإما مال محرم لغيره، هو كل مال حرمه الشرع لوصفه دون أصله، حيث جاءت حرمته من أمر خارجي منفك عن ذاته، وهو السبب الطارئ الذي أثر في وصفه ولم يؤثر في أصله وماهيته، فهو في ذاته حلال، وإنما أصبح حراما لإكتساب ملكه أو حيازته بطريق غير مشروع، وهو ما يطلق عليه بعض الفقهاء "المال المحرم بسببه".

فقد جاء في الذخيرة[105]: قاعدة: كل محرم إما لأجل وصفه كالخمر او سببه كالبر المغصوب، وكل ما حرم بوصفه فلا يحل إلا بسببه كالميته مع الضرورة، وكل ما حل بوصفه فلا يحرم إلا بسببه".

كما أطلق عليه بعض آخر من الفقهاء "المال الحرام لكسبه"، فقد قال إبن تيمية "إن الحرام نوعان: حرام لوصفة كالميته والدم ولحم الخنزير، فهذا إذا اختلط بالماء والمائع وغيره من الأطعمة، وغير طعمه أو لونه أو ريحه، حرمه، وإن لم يغير ففيه نزاع، ليس هذا موضعه، والثاني: الحرام لكسبه، كالمأخوذ غصبا أو بعقد فاسد"[106].

ويلاحظ أن عملية غسل الأموال تنصب على المال المحرم لغيره، فهو في ذاته مال حلال، وإنما حرم لإكتسابه بطريق محرم، كالربا والرشوه والقمار والإحتكار والغصب والسرقة وثمن الخمر ونحو ذلك ويريد صاحبه بعملية غسله تغيير صفته حتى يكون مالا حلالا.

أما المال المحرم لذاته، فلا يرد عليه عملية غسل الأموال، لأنه ليس مالا محترما مقوما، كالخمر والميتة ونحو ذلك. إذ المال ا لمتقوم، هو المال المباح الإنتفاع به شرعا[107].

---

[103] الدكتور عباس أحمد محمد الباز: أحكام المال الحرام وضوابط الإنتفاع والتصرف به في الفقه الإسلامي، دار النفائس للنشر والتوزيع، عمان، الأردن 1418هـ 1998 ص 39.

[104] الفروق: للقرافي، عالم الكتب، بيروت ج3 ص 96.

[105] للقرافي: دار الغرب الإسلامي، بيروت 1994ج 13 ص 322، وفي نفس المعنى، إحياء علوم الدين للغزالي، دار الفكر، بيروت 1989 ح 2 ص 171.

[106] مجموع فتاوي شيخ الإسلام إبن تيمية: الطبعة الأولى 1398 هـ ج 29 ص 320.

[107] رد المحتار: لأبن عابدين على الدر المختار شرح تنوير الأبصار، للحصفكي، دار إحياء التراث العربي، بيروت 1407 هـ حـ4 ص 3.

ولذا يقضي غسل هذا المال، التصرف فيه أولا، على خلاف أحكام الشرع الذي يحظر التصرف في هذا المال غير المتقوم – ببيع ونحوه، وعندئذ يكون ثمنه مال محرم بسبب غيره، وهو إكتسابه بطريق غير مشروع.

8. غسل المال الحرام لا يغير من صفته:

لا تغير عملية غسل المال من صفته، بإعتباره مال حرام، أخذ بطريق لا يقره الشرع ولا يقبله القانون، لأن عملية الغسل، لا تعدو أن تكون حيلة آثمة تتمثل في تغيير صورة المال مع بقاء حقيقته.

والحيلة نوع مخصوص من التصرف والعمل الذي يتحول به فاعله من حال إلى حال، ثم غلب عليها بالعرف إستعمالها في الطرق الخفية التي يتوصل بها الرجل إلى حصول غرضه، بحيث لا ينفطن له إلا بنوع من الذكاء والفطنة[108].

وبهذا يشتمل التحيل على مقدمتين: إحداهما قلب أحكام الأفعال بعضها إلى بعض في ظاهر الأمر، والأخرى جعل الأفعال المقصود بها في الشرع معان، وسائل إلى قلب تلك الأحكام[109].

وكما حرم الإسلام كل ما يفضي إلى المحرمات من وسائل ظاهرة، حرم التحايل على إرتكابها بالوسائل الخفية، والحيل التي تقوم على المكر والخداع.

ولذلك، كان للوسائل أحكام المقاصد، فالوسيلة غلى أفضل المقاصد هي أفضل الوسائل، وإلى أقبح المقاصد هي أرذل الوسائل، وغلى ما هو متوسط متوسطه[110].

وكلما سقط إعتبار القصد سقط إعتبار الوسيلة[111]، لأن المقاصد لا يتوصل إليها إلا بأسباب وطرق تفضي إليها، ولهذا كانت طرقها وأسبابها تابعة لها معتبره بها، فوسائل المحرمات والمعاصي في المنع منها، بحسب إفضائها إلى غاياتها وإرتباطها بها، كما أن وسائل الطاعات والقربات في الإذن فيها بحسب إفضائها إلى غاياتها، فوسيلة المقصود تابعة للمقصود وكلاهما مقصود، لكنه مقصود قصد الغايات، وهي مقصودة قصد الوسائل[112].

---

[108] إعلام الموقعين عن رب العالمين: لأبن قيم الجوزية، دار الجيل، بيروت ج 3 ص 240.

[109] الموافقات في أصول الشريعة، للشاطبي، دار الفكر ج 2، ص 378 –379.

[110] الفروق ج2 ص 31، قواعد الأحكام في مصالح الأنام: للعز بن عبد السلام، دار الجيل، بيروت 1400 هـ 1980م ج1 ص 53-54.

[111] إدار الشروق على أونواء الفروق: لأبن الشاط، مطبوع بذيل الفروق ج 2 ص 33.

[112] مجموع فتاوي شيخ الإسلام إبن تيمية: الطبعة الأولى 1398 هـ ج 29 ص 320.

وتطبيقا للقاعدة الشرعية: "الأمور بمقاصدها" فإن الشيء الواحد يتصف بالحل والحرمة باعتبار ما قصد له[113].

ولما كان غسل الأموال، لا يعدو أن يكون وسيلة لمقصد سيء، وهو إصباغ وصف المال الحلال على المال الحرام، فإنه يجب إعتبار هذا القصد، لتكييف تصرف غسل المال، ولا يكفي أن تكون الوسيلة مشروعة في ذاتها، ولذلك يظل المال الحرام موصوفا بذلك، حتى وإن إحتال مالكه لتغيير هذا الوصف بغسله، لما هو مقرر من بطلان كل حيله يحتال بها المتوسل إلى المحرم، فإنه لا يتغير حكمه بتغيير هيئته وتبديل أسمه[114]، ومن أنه لا عبرة بتغيير الأسم إذا بقي المسمى، ولا يتغيير الصورة إذا بقيت الحقيقة[115].

ويعلل إبن القيم هذا الحكم بقوله: " ولو أوجب تبديل الأسماء والصور تبدل الأحكام والحقائق، ولفسدت الديانات وبدلت الشرائع وإضمحل الإسلام"[116].

ومما يؤكد هذا الحكم الشرعي، أن حكم الحاكم لا يحل حراما ولا يحرم حلالا، وهذا أمر متفق عليه بين الفقهاء في الأموال والأبدان إجماعا، وفي غيرها أيضا، خلافا لأبي حنيفة في عقد النكاح وحله، فقد قالوا بأن حكم القاضي للمقضي له بالمال الذي في يدي المقضي عليه من العقار او العروض والديون، لا يبيح له أخذه فيما بينه وبين الله تعالى، وأن حكمه في الظاهر كهو في الباطن، فإنه لا يحل له أخذه، إذا كان عالما بأن القاضي قضى له بالباطل على هذا الخلاف[117]. كما إذا شهد شاهد زور لإنسان بمال فحكم به الحاكم، لم يحل للمحكوم له ذلك المال[118].

---

[113] إعلام الموقعين ج 3 ص 135.

[114] الأشباه والنظائر: لإبن نجيم ص 27، الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية: للسيوطي، دار إحياء الكتب العربية ص 9.

[115] إعلام الموقعين ج 3 ص 112.

[116] الدكتور يوسف القرضاوي: الحلال والحرام في الإسلام، مكتبة وهبة، القاهرة 1397هـ 1977م، ص 30.

[117] إعلام الموقعين ج 3 ص 118.

[118] كتاب أدب القاضي: للخصاف، شرح أبي بكر أحمد بن علي الرازي، دار نشر الثقافة، القاهرة، 1400هـ 1980م ص 216-217 الذخيرة: للقرافي ج 10 ص 146 وما بعدها، مغني المحتاج إلى معرفة معاني الفاظ المنهاج: للشيخ محمد الشربيني الخطيب، على متن منهاج الطالبين: للنووي، المكتبة التجارية الكبرى 1374هـ 1955م ج4 ص 397، المغني لابن قدامة: دار الفكر: بيروت 1404هـ 1984 ج 11 مسألة 8242 ص 408 وما بعدها، الشرح الكبير: للمقدسي ج11 ص 466 وما بعدها، المحلي لأبن حزم: دار التراث، القاهرة ج9 مسألة 1792 ص 422 وما بعدها، كتاب الروض النضير شرح مجموع

والدليل على ذلك، ما روى عن أم سلمة قالت: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "إنكم تختصمون إلي ولعل بعضكم أ، يكون ألحن بحجته من بعض، فاقضي له على نحو ما أسمع، فمن قطعت له من حق اخية شيئا فلا يأخذه، فإنما أقطع له قطع من النار[119].

يقول الإمام أبن حزم[120]: "إذا كان حكمه عليه الصلاة والسلام وقضاؤه لا يحل ما كان حراما، فكيف القول في قضاء أحد بعده، ونعوذ بالله تعالى من الخذلان".

كما يقول الإمام السندي، نقلا عن الشيخ تقي الدين السبكي، أن قوله – صلى الله عليه وسلم: "فمن قضيت له من حق أخية بشيء ..... "قضية شرطية، لا يستدعي وجودها، بل معناها بيان أن ذلك جائز، ولم يثبت لنا قط أنه – صلى الله عليه وسلم – حكم بحكم ثم بان خلافه، لا بسبب تبين حجة ولا بغيرها، وقد صان الله تعالى أحكام نبيه عن ذلك، مع أنه لو وقع لم يكن فيه محذور[121].

هذا ولا يجوز قياس المال الذي يخضع لعمليات غسل، على بعض الأعيان إذا تغيرت من حال إلى حال، حيث يختلف فيها الحكم الشرعي، كالخمر إذا تخللت أصبحت جائزة الإستعمال لتحولها خلا[122]. ووجه عدم صحة القياس، أن الأعيان يكون تغيرها جذريا أي تغيرا ماديا يتعلق بجوهر المادة ووصفها، لأن بتحول السائل المسكر إلى خل، يكون قد تحول جوهره بالكامل إلى مادة جديدة، ولم يعد يسمى

الفقه الكبير: للضنعاني، دار الجيل، بيروت ج 3 ص 444، شرح كتاب النيل وشفاء العليل: لأطفيش مطبوع مع كتاب النيل وشفاء العليل: للتميمي مكتبة الإرشاد، جدة 1405هـ، 1985م ج13 ص 80.

[119] شرح النووي مع صحيح مسلم: دار الفكر، بيروت، لبنان ج 12 ص 6.

[120] صحيح مسلم بشرح النووي ج12 كتاب الأقضية، باب بيان أن حكم الحاكم لا يغير الباطن ص 4 والنص له، سنن النسائي، بشرح الحافظ جلال الدين السيوطي، وحاشية الإمام السندي، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، ج7، كتاب أدب ا لقضاة، الحكم بالظاهر ص 233، سنن أبي داود: المكتبة العصرية، صيدا، بيروت ج 3 كتاب الأقضية، باب في قضاء القاضي إذا أخطا، حديث رقم 3582 ص 301، سنن أبن ماجة: دار الفكر العربي ج 2 كتاب الأحكام ، باب قضية الحكم لا تحل حراما ولا تحرم حلالا، حديث رقم 2317 ص 777.

[121] المحلى، ج9، مسالة 1792 ص 422.

[122] المبسوط: للسرخسي، دار المعرفة، بيروت ج 24 ص 7، بداية المجتهد ونهاية المقتصد لأبن رشد، مكتبة مصطفى البابي الحلبي 1379 هـ ج1 ص 472، إعلام الموقعين ج 2 ص 14، المحلى ج 1 مسالة 136 ص 13 المختصر النافع في فقة الإمامية: للحلي، مطبعة وزارة الأوقاف العراقية، بغداد 1377هـ ص 256 البحر الزخار الجامع لمذاهب علماء الأمصار: لأحمد بن يحي المرتضى مؤسسة الرسالة، بيروت 1399هـ ج 5 ص 349.

خمرا[123]، وهذا لا يتحقق في المال الذي تم غسله، لأن المال جوهره واحد، لا يطرأ عليه أي تبديل أو تغيير، إذ الحرمة فيه منفكة عن ذاته، لا تختص بحقيقته جوهره، لذا لا يكون المال الحرام بعد غسله مالا حلالا[124].

لما كان ذلك، فإن المال الحرام، سواء خضع لعمليات الغسل أو لا، يجب صرفه في المصالح العامة للأمة الإسلامية، متى لم يعرف صاحب الحق فيه، وإلا وجب رده إلى صاحبه.

9. غسل المال الحرام يعد جريمة تعزيرية:

إذا كان الكسب نتيجة عمل غير مشروع، كالجرم والغضب ونحوهما، فهذا العمل بداية مصدر التزام وضمان، بسبب الإثراء غير المشروع[125].

وفضلا عن الضمان، فإن الشخص إذا لجأ إلى الغش والخداع والحيل، على نحو يضر بالغير كان مستحقا لعقوبة تعزيرية، لأن التعزير يكون في كل معصية لا حد فيها ولا كفارة. فإذا ترك إنسان ما يجب عليه أن يفعله أو إرتكب ما هو محرم عليه، فإنه يكون بذلك قد إقترف معصية تستوجب التعزير، إذا لم تكن هناك عقوبة مقدرة[126].

ولما كان غسل الأموال محرم شرعا، لما فيه من غش وخداع وحيل، وإضرار بالمصالح العامة، فإن منن يقترف هذا السلوك يعاقب بالعقوبة التعزيرية الرادعة.

---

[123] وفي هذا يقول الإمام إبن القيم الجوزية: وعلى هذا الأصل، فطهارة الخمر بالإستحالة على وفق القياس، فإنها نجسة لوصف الخبث، فإذا مزال الموجب زال الموجب، وهذا أصل الشريعة في مصادرها ومواردها، بل واصل الثواب والعقاب، وعلى هذا فالقياس الصحيح تعدية ذلك إلى سائر النجاسات إذا استحالت. إعلام الموقعين ج 2 ص 14.

[124] الدكتور عباس أحمد محمد الباز: المرجع السابق ص 436 – 437.

[125] الدكتور صبحي محمصاني: النظرية العامة للموجبات والعقود في الشريعة الإسلامية، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، 1983 ج1 ص 106 – 107.

[126] تبصرة الحكم في أصول الأقضية ومناهج الأحكام: لأبن فرحون، مطبوع بهامش فتح العلي المالك في الفتوى على مذهب الإمام مالك ، لعليش مكتبة مصطفى البابي الحلبي، 1378هـ ، 1958 ج2 ص 200 وما بعدها.

المبحث الثاني
التزام البنوك بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة

10. التعريف بالإبلاغ:

الإبلاغ: هو الإيصال، وكذلك التبليغ، والإسم منه البلاغ، مأخوذ من بلغ الشيء يبلغ بلوغا، وبلاغا وصل وإنتهى، وأبلغه هو إبلاغا، وبلغه تبليغا، وتبلغ بالشيء وصل غلى مراده[127].

ويطلق شراح القانون، البلاغ على الإجراء الذي يصدر من شخص لا هو بمرتكب الجريمة، ولا هو بالمجني عليه فيها، ويتضمن إحاطة السلطة المختصة علما بوقوع جريمة من الجرائم التي لا يتوقف فيها مباشرة النيابة العامة لإجراءات اقتضاء حق الدولة في العقاب على شكوى أو طلب[128].والبلاغ بهذا المعنى يتفق مع الشكوى، في أن كلا منهما إخطار في شأن جريمة إرتكبت، يقدم إلى مأمور الضبط القضائي أو إلى النيابة العامة، فلم يتطلب القانون شروطا معينة من حيث الشكل فيهما[129].

بينما يختلفان في أن البلاغ إخطار بالجريمة يقدمه أي شخص دون توافر صفة خاصة فيه، أما الشكوى فإخطار بالجريمة يقدمه المجني عليه.

ولا يستهدف المبلغ ببلاغة ترتيب اثار قانونية معينة، لذا فهو لا يعدون أن يكون إعلانا أو إخبارا أو إفصاحا عن علم، وهو حق شخصي عام مخول للكافة، فيقبل من المواطن والأجنبي، ومن البالغ والقاصر، كما لا يشترط في المبلغ أن يكون متمتعا بقواه العقلية.

ولا يختلف معنى البلاغ في الفقه الإسلامي عنه في القانون الوضعي، إذ أن جوهره هو الإخبار وهو الإتيان بالخبر والخبر هو ما أتاك من نبأ عمن تستخبر[130].

---

[127] لسان العرب: لأبن منظور، دار بيروت للبطاعة والنشر، بيروت 1388 هـ 1968 ج8 مادة بلغ ص 419.

[128] الدكتور عبد الفتاح مصطفى الصيفي، حق الدولة في العقاب، جامعة بيروت العربية 1971 م رقم 126 ص 264.

[129] لذلك يستوي أن يكون البلاغ شفاهة أم كتابة، وإذا حصل كتابة، فلا يشترط أن يكون محررا بمعرفة المبلغ أو موقعا عليه منه، أو أن يكون قد أرسل بمعرفته إلى الجهة المختصة، الدكتور محمود محمود مصطفى: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، مطبعة جامعة القاهرة 1984رقم 367 ص 410.

[130] موسوعة الفقه الإسلامي: المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، القاهرة 1411 هـ 1990 ج 4 ص 60.

والخبر منه ما هو رواية محضة، ومنه ما هو شهادة محضة، والمشترك بين الإخبار والشهادة.

وقد وضح الإمام إبن الشاط، الفرق بين الشهادة والرواية بقوله[131]: "... إن الخبر إما أن يقصد به أن يترتب عليه فصل قضاء وإبرام حكم وإمضاء أو لا، فإن قصد به ذلك، فهو الشهادة، وإن لم يقصد به ذلك، فإما أن يقصد به ترتب دليل حكم شرعي أو لا، فإن قصد به ذلك فهو الرواية، وإلا فهو سائر انواع الخبر، ولا حاجة بنا إلى بيان تفاصيلها، لأن المقصود إنما هو بيان ما يجوز في إصطلاح الفقهاء والأصوليين وإعتباراتهم، ودليل صحة إعتبار القيد المذكور، أن المخبر بأن لزيد قبل عمرو دينارا غير قاصد بذلك الخبر أن يترتب عليه فصل قضاء، لا يسمى في عرف الفقهاء والأصوليين شاهدا على جهة الحقيقة، بل يسمى مخبرا، وكذلك المخبر عن الأمور الواقعة التي يستفاد منها تعريف دليل حكم شرعي، لا يسمى عندهم على جهة الحقيقة روايا، وإن سمي كما في الأقاصيص ونحوها، فهو مجاز من جهة أنهم لا يشترطون فيه من صفات الرواة ما يشترطون في رواة تعريف أدلة الأحكام".

يتضح من هذا النص، أن المبلغ عن جريمة ما، لا يعد شاهدا حيث لا يقصد من وراء بلاغه فصل قضاء وإبرام حكم وإمضائه، وإنما يريد إخبار السلطات العامة بها، كي تتحقق منها وتتخذ ما تراه مناسبا بشأنها.

هذا فضلا عن أنه يشترط في الشاهد – بصدد بعض الجرائم – شروطا معينة من ذكورة وعدالة وعدد ....، وهو ما لا يشترط في المبلغ، إذ يقبل البلاغ من الواحد والمرأة والعبد[132].

11. الإبلاغ عن الجريمة بين الحق والواجب في القانون المقارن:

الإبلاغ عن الجريمة إما أن يكون رخصة أي حقا، وهذا هو الأصل العام، فهو رخصة لكل من علم من الأفراد بوقوع جريمة، فيجوز تقديمه إلى أحد مأموري الضبط القضائي[133]، وقد يكون الإبلاغ واجبا على الأفراد في بعض الجرائم[134].

---

[131] إدرار الشروق على أنواء الفروق، ج 1 ص 6.

[132] راجع في التفرقة بين الشهادة والرواية، الفروق ج 1 ص 5.

[133] راجع المواد: 25 من قانون الإجراءات الجنائية المصري، 25 إجراءات جنائية لبناني، 26 إجراءات جنائية سوري، 15 إجراءات جنائية ليبي، 364 عقوبات إيطالي.

[134] خلافا للتشريعات التي تجعل هذا الواجب على الأفراد من العموم بمكان بحيث يشمل جميع الجرائم تحقيقا لمبدأ التضامن الإجتماعي الذي يقوم عليه المجتمع، ووجوب قيام أفراده بالتعاون في حماية مقوماته، من ذلك قانون الإجراءات الجزائية الإماراتي رقم 35 لسنة 1992، فقد نصت المادة 37 منه على أن "كل

ويكون الإخلال بهذا الواجب جنحة معاقبا عليها، وذلك في الجنايات والجنح المضرة بأمن الحكومة من جهة الداخل والخارج[135].

كما يكون الإبلاغ واجبا في بعض التشريعات على من علم بوقوع جناية أو بوجود مشروع لإرتكاب جناية، مما يجوز إتخاذ إجراءات جنائية بشأنها دون شكوى المجني عليه[136].

كما يلتزم الموظف العمومي أو المكلف بخدمة عامة، بالإبلاغ بوقوع أية جريمة أتيح له ان يعلم بها أثناء تأدية عمله أو بسببها[137].

وتختلف التشريعات في نوع الجزاء الذي يوقع على الموظف الذي يخل بهذا الواجب فبعضها يقرر له جزاء جنائيا[138]، وبعضها لم يقرر له جزاء جنائي، إكتفاء بالجزاء التأديبي[139].

وهذا ما قضت به محكمة النقض المصرية، من أن إمتناع الموظف أو المكلف بخدمة عامة عن أداء واجب التبليغ عن جريمة، يعتبر إخلالا خطيرا بواجبات الوظيفة[140].

12. الإبلاغ عن الجريمة واجب على كل مسلم قادر في الفقه الإسلامي:

الإبلاغ عن الجرائم يدخل في النهي عن المنكر، لذا فهو واجب على كل مسلم قادر على القيام به إلا إذا رجح جانب الستر على مسلم غير معروف بالفجور، إرتكب حدا من الحدود الخالصة لله تعالى[141]، ويقول الله تعالى: "والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر"[142].

من علم بوقوع جريمة مما يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى بغير شكوى أو طلب، أن يبلغ النيابة العامة، وأحد مأموري الضبط القضائي عنه "الدكتور ناصر عبد الله حسن محمد: حقوق المتهم في مرحلة جميع الإستدلالات، دراسة مقارنة بالتطبيق على التشريعين الإماراتي والمصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 2001 ص 153.

135 راجع المواد 84، 98 من قانون العقوبات المصري، 388 عقوبات سوري، 398 عقوبات لبناني 258 عقوبات ليبي، 206 – 207 عقوبات أردني.

136 م 434 – 1 من قانون العقوبات الفرنسي، م 144 من قانون العقوبات القطري.

137 م 26 من قانون الإجراءات الجنائية المصري، م 25 من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني.

138 م 143 من قانون العقوبات القطري، م 125 من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني.

139 م 26 من قانون الإجراءات الجنائية المصري.

140 نقض 1967/11/28 مجموعة أحكام محكمة النقض س 18 رقم 352 ص 1196.

141 انظر ما سيأتي لاحقا رقم 23.

142 جزء من الآية 71 من سورة التوبة.

فالناس لا تتم مصلحتهم لا في الدنيا ولا في الآخرة، إلا بالإجماع والتعاون والتناصر فالتعاون على جلب منافعهم، والتناصر لدفع مضارهم[143].

ولما كانت الجرائم تضر بالمجتمع وباستقراره، فإنه يجب أن يشترك أفراده في مكافحتها، وذلك بالإبلاغ عنها، وتوجيه الدعوى الجنائية لإحكام الرقابة من كل جانب[144]. إذ لو تركنا الجناة يفعلون ما يشتهون، لانتشرت الىثام في الجماعة، وشاعت المنكرات في الأمة، ونحن مسؤولون عن طهارة المجتمع وصلاحه وإستقامته[145].

13. تدعيم دور المؤسسات المالية في مجال الكشف عن جرائم غسل الأموال، في الإتفاقيات الدولية والقانون المقارن:

إتجهت الإتفاقيات الدولية نحو تدعيم دور المؤسسات المالية في مجال الكشف عن جرائم غسل الأموال، بوجوب إبلاغها عن العمليات المالية التي تزيد قيمتها عن مبلغ معين، أو تثور شبهات حول صلتها بأنشطة غسل الاموال، سواء أكانت هذه المؤسسات المالية مصرفية أم غير مصرفية.

فقد جاء في التوصية 15 من التوصيات الأربعين لمجموعة (FATF) الخاصة بوضع السياسات لمكافحة غسل الأموال، "إذا إشتبهت المؤسسات المالية في أن أموالا ناتجة من نشاط إجرامي، يجب عليها أن تبلغ عنها فورا السلطات المختصة وعن شكوكها فيها".

كما بحثت لجنة الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات في إجتماعها في الفترة من 14 – 23 مارس 1995م في النمسا، التدابير الكفيلة بتعزيز التعاون الدولي في مجال مكافحة إساءة إستخدام المخدرات، ومن ضمنها موضوع غسل الأموال، وكان قرارها في هذا الموضوع، ضرورة الإبلاغ عن الصفقات المشبوهة أو الغريبة إلى وحدة مركزية للتحليل المالي، يتم إنشاؤها في كل دولة على حدة، مع تطوير الإتصالات الفعالة فيما بين أجهزة تنفيذ القوانين من أجل سهولة تحريات انشطة غسل الأموال،

---

143 الحسبة في الإسلام: لشيخ الإسلام بن تيمية، مكتبة دار الأرقم، الكويت 1403هـ 1983 ص 9.

144 المستشار محمد ماهر: الكفاح ضد الجريمة في الإسلام، المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، القاهرة 1392هـ 1972 م ص 19.

145 الدكتور سعد المرصفي: المسؤولية الإجتماعية في الإسلام، مكتبة المعلا، الكويت، 1408 هـ 1988 ص 274.

وإحالة من يقوم بها إلى القضاء، وأهمية تشجيع الدول الأعضاء على الإبلاغ عن الصفقات[146].

وقد التزمت التشريعات بهذا القرا، ونصت عليه صراحة، فيما عدا قانون البنوك السويسري، طبقا لآخر تعديلاته سنة 1993م حيث جعل للبنوك الحق في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة.

بيد أنه يلاحظ أنه وإن لم يصل الأمر بالإبلاغ إلى حد الوجوب في القانون السويسري، فإن البنوك عندما تقدر عدم الإبلاغ التطوعي، يجب عليها عدم تقديم أية مساعدة للعميل وعدم التعامل معه وغلق حساباته.[147].

بينما أخذت باقي التشريعات بوجوب إبلاغ المؤسسات المالية عن العمليات المالية المشبوهة.

فقد أوجب قانون العقوبات الألماني (م 621) على المؤسسات المالية المصرفية وغير المصرفية، وكذلك الأشخاص الطبيعيين والمعنويين العاملين بالمهن المالية، كرجال الأعمال والصيارفة وغيرهم، إبلاغ السلطات المختصة بالعمليات المالية المشبوهة[148].

ويعد هذا خروجا من المشرع الألماني على المبدأ الذي يسير عليه، من عدم الإلتزام بالإبلاغ عن الجرائم، بإستثناء ما نصت عليه المادة 138 من قانون العقوبات، والتي تعاقب على الإمتناع عن الإبلاغ عن جرائم محددة.

كما أوجب قانون مكافحة الإتجار في المخدرات البريطاني الصادر سنة 1986 م على البنوك وغيرها من المؤسسات المالية المخاطبة بأحكامه، الإلتزام بالإبلاغ عن أية عمليات مالية مشبوهة، الأمر الذي يجب، معه على العاملين بالمؤسسات المالية، إبلاغ مسؤول مكافحة غسل الأموال، بالبنك او بالمؤسسة، عن اية عمليات مالية تحيط بها شبهات، تدفع إلى الإعتقاد بعدم مشروعيتها، وذلك من خلال إستيفاء النموذج المعد لذلك، ويتولى هذا المسؤول بدوره – إخطار "الوحدة الوطنية

---

[146]John Madinger, Sydney A. Zal: Money laundering: aguide for criminal investigators, CRC press Boca Raton, London, New York, Washington D.C 1999.
الدكتور حمدي عبد العظيم: المرجع للسابق، ص 220 – 221.

[147]RIFFAULT: op cit P 237 et s.
الدكتور طاهر مصطفى: المواجهة التشريعية لظاهرة غسل الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1422 هـ 2001م ص 400.

[148]BRAMMERTZ: RAMBACH. Op cit p317 ets.

لإستخبارات المخدرات "National Drug intelligence Unit"، بهذه البلاغات بعد فحصها وإبداء الرأي بشأنها[149].

وقد أوجب القانون الإيطالي الصادر في 3 مايو 1991م والمتعلق بمنع إستخدام المؤسسات المالية في غسل الأموال، على المؤسسات المالية والوسطاء الماليين الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية، يوجب قانون سرية الحسابات المصرفية الصادر سنة 1992م، على المؤسسات المالية الخاضعة لأحكامه، وتشمل البنوك، وشركات السمسرة والإدخار والتأمين، ومكاتب المحاسبة والمراجعة التي تحصل على مدفوعات نقدية من العملاء، وتجار السيارات، وسماسرة البورصة، ومجال الوجبات السريعة، وغيرها من المنشآت التي تحصل على مدفوعات نقدية من العملاء، إخطار إدارة الدخول المحلية (IRS)[150] بالتقارير الخاصة بالمعاملات النقدية (CRT)[151] والتي تزيد قيمتها على عشرة آلاف دولار، والعمليات المالية التي تنطوي على أي دخول أو خروج لعملات أجنبية، على أن تقدم هذه التقارير في موعد أقصاه خمسة عشر يوما، من تاريخ كل معاملة تزيد قيمتها عن عشرة آلاف دولار، يقوم بها شخص واحد، في اليوم الواحد، ويتعين أن يتضمن التقرير المقدم أسم البنك أو المؤسسة المالية، وإسم العميل بالكامل، ومحل إقامته، ورقم التأمينات الإجتماعية الخاص به، وإسم الشركة أو المنشأة التي يمتلكها أو يتعامل بإسمها[152].

وتقوم إدارة خدمة الدخول المحلية بتحليل البيانات السابقة، للتعرف على نوع المعاملات ومطابقة البيانات الموجودة في التقارير مع البيانات الموجودة لدى المباحث الفيدرالية.

وبعد ذلك، تتولى الإدارة إرسال البيانات والمعلومات الواردة إليها من المؤسسات المالية إلى إدارة مكافحة المخدرات، كي تقوم بالمراجعة والتقييم، كما

---

[149]RIFFAULT: op cit P 232 – 233. et s.

[150] إختصار : Internal Revenue Service (IRS).

[151] إختصار : Curency Transaction Report (CRT)

[152]V.G: BOURDEUX: la suspicion de fraude, juris – classeur periodique (la semaine juridique) 1994ed General 1.3782. No3.

أوجب قانون محاربة غسل الأموال الأمريكي سنة 1994 على المؤسسات المالية، إخبار (FICEN) عن العمليات المالية المشبوهة[153].

وطبقا للقانون الفرنسي رقم 90-614 الصادر في 12 يوليه 1990، والمعدل بالقانون رقم 98-546 الصادر في 2 يوليه 1998م المتعلق بمساهمة المؤسسات المالية في المكافحة ضد غسل الأموال الناتجة عن تجارة المخدرات، تلتزم المؤسسات المالية والبنكية، والخزانة العامة والإدارات المالية التابعة لمؤسسة البريد، وصناديق الإيداع والحفظ، وشركات البورصة والصيارفة وشركات السمسرة في مجال الأوراق المالية، بإبلاغ النيابة العامة عن العمليات المنصبة على مبالغ مصدرها تجارة المخدرات أو أنشطة المنظمات الإجرامية (م1، 1/2 من القانون) وقد أضاف القانون رقم 96-392 الصادر في 13 مايو 1996م "سماسرة التأمين وإعادة مبالغ التأمين "Courtiers d' assurance et de re- assuraces"

ولا يقتصر الإلتزام بالإبلاغ، على الأشخاص الذين يمارسون مهنة منظمة من قبل القانون مثل مراقبي الحسابات والمحامين والمستشارين القانونيين وسماسرة العقارات والموثقين.... الخ.

وإنما يشمل أيضا الأشخاص الذين يمارسون مهنا أخرى مثل أصحاب محال المجوهرات والأشياء القديمة، ومن يتعاملون في شراء العقارات وبيعها وتقديم المشورة بشأنها، وكذلك من تمكنه مهنته من التعرف على مصدر الأموال التي يجري عليها تصرفا او يقدم مشورة بخصوصها، ومن هؤلاء: المصفون القضائيون والموثقون والمحاسبون القانونيون[154]. كما يشمل أيضا المحامين إذا كان الأمر خارج واجب السرية الذي يفرضه القانون كفالة لحق الدفاع.

ويلاحظ أن الإلتزام بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة في القانون الفرنسي، قاصر على حالات غسل الأموال الناتجة عن تجارة المخدرات المنصوص عليها في المادة (272) من قانون الصحة العامة والتي تعاقب على جرائم جلب المواد المخدرة وإنتاجها وصناعتها وتصديرها، كما تعاقب كذلك على الشروع في إرتكاب أي من هذه الجرائم، أو ناتجه عن إحدى الجرائم المنصوص عليها في المادة 415 من قانون الجمارك – كما سأذكرها بعد قليل، أو عن نشاط إحدى المنظمات الإجرامية،

---

[153] راجع سابقا رقم 6.

[154] Cass crim 7 – 12 – 1995 Bulletin criminelle No 375.

فضلا عن الإلتزام بالإبلاغ عن أية تحويلات مالية تزيد قميتها عن خمسين ألف فرنك فرنسي.

ولا يمتد الإلتزام بالإبلاغ إلى المجال العام الذي تضمنته الجريمة العامة لغسل الأموال المنصوص عليها في المادة (324-1) من القانون العقوبات الفرنسي[155] وهذا يعد عيبا في التشريع، نظرا لأهمية الإبلاغ – كما سيأتي لاحقا[156] – في كشف عمليات غسل الأموال الناتجة عن أي نشاط إجرامي.

وبمجرد حدوث الإبلاغ، تقوم النيابة العامة بإخطار إدارة معينة تابعة لوزارة الإقتصاد والمالية، والتي يطلق عليها (TRACFIN)[157]، وتتكون من مجموعة من موظفي الدولة المؤهلين في هذا المجال والتي تم إنشاؤها بالقانون الصادر في 9 مايو 1990م، وتتلخص مهمة هذه الإدارة في جمع كافة المعلومات المفيدة بصدد الواقعة المطروحة وتقديمها للنيابة العامة، لتحديد أصل المبالغ وطبيعة العمليات التي تضمنها الإخطار المقدم للنيابة العامة، وحينما يتوافر قدر كاف من المعلومات لإثبات حدوث وقائع تكشف عن جرائم الإتجار في المخدرات أو عن انشطة المنظمات الإجرامية، وهذه المعلومات تقدم للنيابة العامة، وكذلك لإدارة الجمارك، لغتخاذ الإجراءات اللازمة، لتطبيق نص المادة (415) من قانون الجمارك، المعدلة بالقانون الصادر في 23 ديسمبر 1998م، والتي تعاقب بالحبس الذي يتراوح بين سنتين وعشر سنوات، وبمصادرة المبالغ محل الجريمة أو مبالغ تعادلها، وبالغرامة التي تتراوح قيمتها بين ما يعادل المبالغ التي وقعت عليها، سواء أكانت هذه الجريمة تامة أم في مرحلة الشروع، وخمسة أضعاف هذه القيمة، كل من يمارس أو يشرع في ممارسة عملية مصرفية بين فرنسا والخارج، سواء عن طريق الجلب أو التصدير أو التحويل أو المقاصة، إذا كان محلها أصولا يعلم أنها متحصلة بطريق مباشر أو غير مباشر من جريمة منصوص عليها في قانون الجمارك أو عن طريق إحدى الجرائم التي تقع بالمخالفة للنصوص الخاصة بالمواد او بالنباتات المخدرة.

---

[155] راجع سابقا رقم 1.

[156] انظر رقم 14.

[157] إختصار:

"Cellui de coordication chargee du traitement du Renisgnement et de l'action contre le circuits Francies clandestine".

وقد يترتب على هذا الإبلاغ، وقف العملية المالية المزمع إجراؤها لمدة لا تتجاوز 12 ساعة، بناء على قرار من (TRACFIN) كما أن الأموال المشتبه فيها والتي تم الإبلاغ عنها، قد يتم حجزها مؤقتا بناء على قرار من رئيس المحكمة الإبتدائية بباريس، أو قاضي التحقيق عند الإقتضاء، بغية إتاحة فرصة لموظفي (TARACFIN) للتحري بشأن ظروف وملابسات العملية ومدى مطابقة الشبهات المثارة للواقع (م 6 من القانون رقم 9-614 الصادر في 12 يوليه 1990، والمضافة بالقانون رقم 93-122 الصادر في 29 يناير 1993م.

وطبقا للمادة (8) من قانون مكافحة غسل الأموال المصري، تلتزم المؤسسات المالية بإخطار وحدة مكافحة غسل الأموال، وهي وحدة مستقلة ذات طابع خاص، تنشأ بالبنك المركزي.

وقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 164 لسنة 2002م بإنشاء وحدة مكافحة غسل الأموال بالبنك المركزي المصري، تتولى مباشرة الإختصاصات الواردة بقانون مكافحة غسل الأموال.

وقد حددت المادة الأولى (حـ) من هذا القانون، المؤسسات المالية بأنها:

1- البنوك العاملة في مصر وفروعها في الخارج وفروع البنوك الأجنبية العاملة في مصر.
2- شركات الصرافة والجهات الأخرى المرخص لها بالتعامل في النقد الأجنبي.
3- الجهات التي تباشر نشاط تحويل الأموال.
4- الجهات العاملة في مجال الأوراق المالية.
5- الجهات العاملة في مجال تلقي الأموال.
6- صندوق توفير البريد.
7- الجهات التي تمارس نشاط التمويل العقاري وجهات التوريق العقاري.
8- الجهات التي تمارس نشاط التأجير التمويلي.
9- الجهات العاملة في نشاط التخصمي.
10- الجهات التي تمارس أي نوع من أنشطة التامين وصناديق التأمين الخاصة وأعمال السمسرة في مجال التأمين.

أما قانون مكافحة غسل الأموال القطري، فقد نصت المادة التاسعة منه على أنه "تحدد الجهة المختصة واجبات المؤسسات المالية في مجال مكافحة غسل الأموال وتتابع تنفيذها".

فقد نصت المادة الثالثة من هذا القانون على أنه "يعد مرتكبا لجريمة مرتبطة بجريمة غسل الأموال، كل من توافرت لديه بحكم عمله معلومات تتعلق بجريمة غسل الأموال المنصوص عليها في المادة السابقة، ولم يتخذ الإجراءات المقررة قانونا بشأنها".

وقد بينت الفقرة الثالثة من المادة الأولى من هذا القانون، المقصود بالمؤسسات المالية بأنها "كل شركة أو منشأة يرخص لها بمزاولة أعمال مصرفية أو مالية أو غيرها، كالبنوك أو محال الصرافة أو شركات الإستثمار أو التمويل أو شركات التأمين أو الشركات أو المهنيين الذين يقومون بخدمات مالية أو سماسرة الأسهم والأوراق المالية أو أي فرد أو جهات أخرى مماثلة.

كما بينت الفقرة الثانية من المادة الأولى، المقصود بالجهة المختصة، بأنها "الوزارة أو الجهاز الحكومي أو الهيئة العامة أو المؤسسة العامة أو مصرف قطري المركزي بحسب الأحوال".

14. أهمية دور البنوك في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة:

للمؤسسات المالية دور كبير لا يمكن تجاهله بصدد مساعدة السلطات المختصة في كشف جرائم غسل الأموال.

ذلك أن العمليات المالية قلما تتم خارج المؤسسات المالية، فضلا عن أن البنوك تعد المستهدف الرئيسي في عمليات غسل الأموال، لدورها الكبير في تقديم مختلف الخدمات المصرفية، لذا كان من الطبيعي أن توجه أنشطة غاسلي الاموال القذرة إليها، على أمل إجراء سلسلة من العمليات المصرفية، حتى تتمتع هذه الأموال بصفة الشرعية.

بل إن أهمية البنوك في آلية غسل الأموال، تفوق أهمية أسواق المال الدولية، ذلك أن نسبة ما يغسل من أموال من خلال أسواق المال الدولية لا تتعدى نحو (25%) من إجمالي حجم الأموال المغسولة، رغم تمتعها بسرية المعاملات، وهو مبدأ تلتزم به جميع البورصات العالمية[158].

[158] عمر محمد خير الحاج، العادل العاجب: العولمة وآثارها في تطور الجريمة، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة العاشرة، العدد الأول، شوال 1422هـ يناير 2002 م ص 29.

ويأتي التزام البنوك وغيرها من المؤسسات المالية بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة ليحل مشكلة كانت تواجهها حال قيامها بالإبلاغ طواعية – قبل صدور قانون مكافحة غسل الأموال – إذ لو قامت بالإبلاغ تسأل عن جريمة إفشاء السر المصرفي الخاص بالعميل، وعند تقاعسها عن هذا الإبلاغ، قد تسأل عن حجب معلومات عن السلطات المختصة وعرقلة التحقيق والتعاون مع غاسلي الأموال[159].

المبحث الثالث

جزاء الإخلال بواجب الإبلاغ ووسائل مساعدة البنوك في القيام به

15. مسؤولية البنوك عن الإخلال بالإلتزام بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة:

الإلزام صيغة تتضمن أمرا بالخروج من الحالة السلبية تجاه موقف معين أو بعدم إتخاذ تلك الحالة، أي القيام بنشاط إيجابي معين.[160].

ولذا يجب أن تقوم البنوك وغيرها من المؤسسات المالية بعمل إيجابي يتمثل في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، وإلا كان موقفها السلبي بالإمتناع عن الإبلاغ مشكلا لجريمة مقرر لها عقوبة جنائية[161].

خلافا لبعض التشريعات التي لم تجعل مخالفة هذا الواجب جريمة جنائية، وإنما إعتبرها مخالفة إدارية وأخضعها لمجموعة من الجزاءات التي نص عليها القانون الإداري، كما هو الشأن في قانون سرية الحسابات الأمريكي، مخالفا بذلك خطة المشرع الإنجليزي التي اعتبر من مخالفة جريمة جنائية[162].

وقد كان المشرع الفرنسي ينص ي القانون رقم 90-614 الصادر في 2 يوليو 1990 على إعتبار الإخلال بالإلتزام بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، والتي قد تخفي وراءها غسلا للمال، جريمة مقرر لها عقوبة جنائية (م 23)، غير أنه

---

[159] E' Alford Anti DUNCAN: money laundering Regulations, Aburden on Financial institutions, volume 19 north, Carolina journal of international and commercial Regulation, (summer 1994) p 458 – 459 p 463.

[160] الدكتور مزهر جعفر عبد: جريمة الإمتناع دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999م، ص 123.

[161] راجع على سبيل المثال (م 261) من قانون العقوبات الألماني، (م 15) من قانون مكافحة غسل الأموال المصري، (م 14) من قانون مكافحة غسل الأموال القطري.

[162] الدكتور أشرف توفيق شمس الدين: المرجع السابق رقم 17 ص 31.

بموجب القانون رقم 98-546 الصادر في 2 يوليه 1998 قام بالنص على إلغاء العقوبات الجنائية إكتفاء بالمساءلة التأديبية عن هذا الإخلال (م 17) تمشيا مع خطته في الحد من العقوبات الجنائية وبهذا اصبح المشرع الفرنسي يكتفي بالمسؤولية التأديبية عوضا عن المسؤولية الجنائية.

وتتفق العقوبة الجنائية المقررة قانونا لمخالفة الإلتزام بالإبلاغ، مع المبدأ السائد من أن التجريم القانوني يستلزم جزاء قانونيا، تتدخل السلطة بالقوة لضمان وقوعه، ولذا كان التجريم مرتبطا بالعقاب إرتباطا لا فكاك له، كما أن درجة العقاب هي التي تعكس درجة التجريم حيث لا تستوي موازين كل ما يلحقه التجريم في نظر القانون[163].

وتسري على جريمة إمتناع البنك وغيره من المؤسسات المالية – عن الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهه ما يسري على جرائم الإمتناع بصفة عامة، والتي تتخذ مظهرا سلبيا، بالإحجام عن القيام بأداء واجب قانوني، حيث يسود الإتجاه نحو توسيع دائرة الجرائم المادية التي تقوم بدون خطأ، لتشمل جرائم الإمتناع، ومن ذلك الإمتناع عن الإبلاغ عن الجريمة، والإمتناع عن الحيلوله دون وقع جريمة ضد الأشخاص والإمتناع عن تقديم العون إلى شخص في خطر والإمتناع عن الإدلاء بالشهادة لصالح شخص برئ حيث تجمع بين هذه الحالات فكرة واحدة، هي كسر قاعدة اللامبالاة وفرض التزام بالتصرف وفقا للقاعدة التي ينص عليها التجريم[164].

لما كان ذلك، فإن البنك بمجرد إمتناعه عن الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، يعد فاعلا لجريمة ومستحقا للعقوبة المقررة لها، دون لزوم توافر خطأ في جانبه، متى كان في إستطاعته القيام بهذا الواجب.

وذلك بإعتبار البنك أحد الأشخاص المعنوية، التي تتجه التشريعات الجنائية الحديثة نحو تقرير مسؤوليتها الجنائية، لان لها إرادة معتبرة، يعبر عنها الأشخاص الطبيعيون الذين يمثلون إرادته، وهذا يصلح أساسا لإعتبارها شخصا في نظر القانون

---

[163] الدكتور أحمد محمد خليفه: النظرية العامة للتجريم، دراسة في فلسفة القانون الجنائي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1959م، ص 22.

[164] الدكتور أحمد عوض بلال: الجرائم المادية والمسؤولية الجنائية دون خطأ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية 1993 م رقم 220 ص 221 – 222.

الجنائي، وأهلا للمسؤولية الجنائية وتوقيع العقوبات المالية عليها والتدابير الإحترازية، ولا سيما في جرائم الإمتناع[165].

ومن الأهمية بمكان أن اذكر، أن العقوبة التي توقع على البنك الذي إمتنع عن الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، لا تمنع من توقيع العقوبة على موظف البنك الذي يدخل في اختصاصه واجب الإبلاغ أو الأمر بتنفيذه.

ويعد هذا تطبيقا للقواعد العامة التي تقرر أن العقوبة التي توقع على الشخص المعنوي في حالة إنعقاد شروطها، لا تمنع من العقوبة على الأشخاص الطبيعيين الذين يمثلون إرادته، بصفتهم فاعلين أو شركاء، وفقا لظروف ووقائع كل جريمة على حده، عندما تتوافر في حقهم الشروط اللازم توافرها للمساءلة عن الخطأ الذاتي، ولا يعتبر ذلك من قبيل تعدد العقوبَات عن الجريمة الواحدة، لأن الشخص الطبيعي إذ يسأل بصفته ممثلا لإرادة الشخص المعنوي، ينظر إليه وكأنه الشخص المعنوي ذاته، وأنه يتفحص شخصيته ويمثل إرادته، وأما مساءلته عن خطئه عند تحقق شروطه، فإنما يكون طبقا للقواعد العامة في القانون الجنائي[166].

وهذا ما نصت عليه صراحة الفقرة الأخيرة من المادة (121-2) من قانون العقوبات الفرنسي، التي أقرت المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية في الحالات التي نص عليها القانون أو اللائحة، فقد نصت على أنه "لا تؤدي المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية إلى إستبعاد مسؤولية الأشخاص الطبيعيين الفاعلين او الشركاء لنفس الأفعال[167].

كما نصت المادة 16 من قانون مكافحة غسل الأموال المصري، على أنه "في الأحوال التي ترتكب فيها الجريمة بواسطة شخص إعتباري يعاقب المسؤول عن الإدارة الفعلية للشخص الإعتباري المخالف بذات العقوبات المقررة عن الإفعال التي

---

[165] Jean – Paul ANTONA, philippe COLIN francois Lenglart: la responsabilite penale des cadres et des diregeants dans le monde des affaires, Dalloz 1996 No 65 p 23.

[166] NATONA, COLIN, LENGLART, op cit No 78 p 28 ets.

الدكتور إبراهيم علي صالح: المرجع السابق ص 316.

[167] ويجري نص هذه الفقرة على النحو التالي:

" la responsabilite penale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des meme faits.

ترتكب بالمخالفة لأحكام هذا القانون إذا ثبت علمه بها، وكانت الجريمة قد وقعت بسبب إخلاله بواجبات وظيفية.

ويكون الشخص الإعتباري مسؤولا بالتضامن عن الوفاء بما يحكم به من عقوبات مالية وتعويضات، إذا كانت الجريمة التي وقعت بالمخالفة لأحكام هذا القانون قد إرتكبت من أحد العاملين به باسمه ولصالحه".

وبهذا النص، إعترف المشرع المصري بالمسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، الذي إرتكب جريمة غسل الأموال بالتضامن مع المسؤول عن الإدارة الفعلية، وإن لم يصل إلى حد الإعتراف بذلك بصدد جريمة الإمتناع عن الإبلاغ، ومع ذلك، فإني أرى أن المادة (15) من قانون مكافحة غسل الأموال، والتي نصت على أنه "يعاقب بالحبس وبالغرامة التي لا تقل عن خمسة آلاف جنيه، ولا تجاوز عشرين ألف جنيه او بإحدى هاتين العقوبتين، كل من يخالف ايا من أحكام المواد (8، 9، 11) من هذا القانون، تطبق على البنوك وغيرها من المؤسسات المالية التي امتنعت عن الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة،

ذلك ان هذا النص اشار إلى أن موجبات تطبيقه، مخالفة أحكام المادة 8 من نفس القانون، والتي نصت على أنه "تلتزم المؤسسات المالية بإخطار الوحدة عن العمليات المالية التي يشتبه في أنها تتضمن غسل أموال...." وحيث جاء النص عاما ومطلقا، فإنه يطبق على الشخص الطبيعي والمعنوي الذي يخالف أحكام المادة 8 من القانون، ويدخل في ذلك المؤسسات المالية.

كما نصت المادة 14 من قانون مكافحة غسل الأموال القطري على أنه "إذا ارتكبت الجرائم المنصوص عليها في المواد 2، 3، 4 من هذا القانون[168] بواسطة شخص إعتبارين ودون المساس بمسؤولية الشخص الطبيعي، يعاقب الشخص الإعتباري بغرامة لا تقل عن قيمة الوسائط والعائدات والمتحصلات من الجريمة، ويجوز الحكم بالغاء رخصة الشخص الإعتباري أو وقف نشاطها لمدة لا تجاوز سنة.

ولهذا نظير، في مسؤولية البنك مسؤولية جنائية في بعض الاحوال، كما لو خالف قوانين النقد أو الإفلاس[169]،[170].

---

[168] تتعلق المادة 2 من هذا القانون بجريمة غسل الأموال، والمالدة

[169] الدكتور علي جمال الدين عوض، عمليات البنوك من الوجهة القانوينة في قانون التجارة الجديد وتشريعات البلاد العربية، دار النهضة العربية، 2000 م رقم 117 ص 1119.

وهذه المسؤولية الجنائية، لا تحول دون وجوب أن يستعمل البنك المركزي سلطته في توقيع جزاءات على البنك المخالف لواجب الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، والتي قد تصل في بعض الحالات الخطيرة الى حد شطبه وإخراجه من سوق العمل المصرفي، وقد يعترض على ذلك، بأن اخطاء بعض الموظفين لا تبرر الإطاحة الكاملة بالبنك المتورط في عمليات غسل الأموال أو يهمل في الإبلاغ عنها، ووجوب الإكتفاء بمعاقبة الموظفين، غير أنه يرد على ذلك، بأن إدارة البنك غالبا ما تكون على علم بما يحدث، وأن أستمرار إدارة البنك في أعمالها ستؤدي إلى الإطاحة بالبنك أن عاجلا أو آجلا كما حدث في بنك الإعتماد والتجارة في مصر[171].

16- الحكم الشرعي لإلزام البنوك بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة:

النهي عن المنكر وأجب على كل مسلم قادر، وهو فرض على الكفاية إذا قام به البعض سقط الإثم عن الباقين، غير أنه يصير فرض عين على القادر الذي لم يقم به غيره، والقدرة هو السلطان والولاية، فذوو السلطان أقدر من غيرهم، وعليهم من الوجوب ما ليس على غيرهم، فإن مناط الوجوب هو القدرة، فيجب على كل إنسان بحسب قدرته[172]، لقوله تعالى: "فاتقوا الله ما إستطعتم"[173].

وقد جاء في الجامع لأحكام القرآن للقرطبي[174]: "الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر متعين متى رجى القبول او رجى رد الظالم ولو بعنف، مالم يخف الآمر ضررا يلحقه في خاصته او فتنه يدخلها على المسلمين، إما بشق عصا، وإما بضرر يلحق طائفة من الناس، فإذا خيف هذا فعليكم أنفسكم" محكم واجب ان يوقف عنده، ولا يشترط في الناهي أن يكون عدلا كما تقدم، وعلى هذا جماعة أهل العلم فإذا خيف هذا "فعليكم أنفسكم" محكم واجب ان يوقف عنده، ولا يشترط في الناهي أن يكون عدلا كما تقدم، وعلى هذا جماعة أهل العلم فإعلمه".

---

[170] خلافا لمن يرى أنه يصعب تقرير المسؤولية الجنائية للبنك كشخص معنوي، ولذلك فإنه في الحالات التي يتعذر معها نسبة الفعل الى موظف معين فلا جريمة جنائية، الدكتور محي الدين إسماعيل علم الدين، موسوعة أعمال البنوك من الناحيتين القانونية والعملية، 1993 م الجزء الأول رقم 88 ص 204.

[171] راجع الدكتورة غادة موسى عماد الدين الشربيني: المسؤولية الجنائية عن الأعمال البنكية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1998م ص 542 - 543.

[172] الحسبة في الإسلام: لإبن تيمة ص 12-13.

[173] جزء من الآية رقم 16 من سورة التغابن.

[174] ج 6 ص 345

يتضح مما تقدم، أن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، يكون فرض عين إذا توافرت شروطا أو ظروفا خاصة في مسلم بعينه، إذا كان يرجى منه القبول لأي سبب من الأسباب التي تجعل كلمته مسموعة، كالعلم والتقوى، وكذلك إذا توقع أ، نهيه عن المنكر هو الطريق لرد المظالم.

ولما كانت البنوك وغيرها من المؤسسات المالية، هي التي تتوافر لديها القدرة على كشف عمليات غسل الأموال، فإن إبلاغها السلطات العامة عن وجود عملية مالية مشبوهة، يكون واجبا عليها.

أضف الى ذلك، أن المصارف الإسلامية حكومية او خاصة، لا تتوقف مسؤوليتها عند تحقيق أقصى عائد ممكن لأصحابه، لكن عليها مسؤولية دينية نحو مجتمعها، فهي مكلفة بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وتقويم ما أعوج من شؤون النشاط الإقتصادي وفي تطهير المعاملات المصرفية من كل مفاسد تشوبها[175].

وإذا كان إبلاغ البنوك عن العمليات المالية المشبوهة واجبا عينيا في حق البنك الذي علم بها، فإن لولي الأمر أن يفرض العقوبة التعزيرية المناسبة من حبس وغرامة ونحو ذلك عند مخالفة هذا الواجب، منعا لتفشي المذكرات في المجتمع، بالسكون عنها او بقائها وإستمرارها او تكرارها وتجددها.

وتطبق على البنوك من هذه العقوبات، ما يتفق مع شخصيتها المعنوية التي يتقبلها الفقه الإسلامي، كحقيقة إجتماعية قائمة بذاتها ومستقلة عن العناصر المكونة لها، على أن قبوله للشخصية المعنوية إنما يكون على سبيل المجاز، بإعتبارها وصف شرعي تترتب عليه أحكام الشريعة الإسلامية[176].

---

[175] راجع: الدكتور عوف محمد الكفراوي: النقود والمصارف في النظام الإسلامي، دار الجامعات المصرية، بدون تاريخ ص 127-128، الدكتور غريب الجمال: التضامن الإسلامي في المجال الإقتصادي دار الشروق، جدة 1396هـ ص 87، الدكتور عبد الحميد محمود البعلي: الإستثمار والرقابة الشرعية في البنوك والمؤسسات المالية الإسلامية، مكتبة وهبة، القاهرة 1411هـ 1991م ص 203.

[176] راجع: الدكتور القطب محمد القطب طبلية: نظام الإدارة في الإسلام، دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة، دار الفكر العربي 1985م، ص 49 الدكتور محمد السيد الدسوقي: الشخصية الإعتبارية بين الفقه والقانون، حولية كلية الشريعة والقانون والدراسات الإسلامية، جامعة قطر، العدد التاسع عشر 1422 هـ 2001م ص 340 - 341.

معنى الشبهة الواجب الإبلاغ عند توافرها:

17. في القانون:

لا يشترط كي تتوافر شبهة غسل الأموال، والتي تلتزم المؤسسات المالية بالإبلاغ عنها، أن يتوافر دليل ينصب على واقعه غسل الأموال، ويكشف بطريق قطعي أن الشخص أراد من وراء العملية المالية غسل الأموال القذرة، وإنما يكفي توافر قرينة على ذلك، وهي إستنتاج لواقعة مجهولة من واقعة معلومة، حيث يكون هذا الإستنتاج ضروريا بحكم اللوزوم العقلي.

وما ذلك، إلا لأن الإبلاغ لا يترتب عليه آثار قانونية معينة، وإنما مجرد إحاطة السلطة المختصة بوقوع أمر يشتبه في أنه يكون جريمة بخلاف العقوبة فإنه لا بد من الدليل للحكم بها، حيث يتوقف إقرار سلطة الدولة في العقاب على ثبوت وقوع الجريمة ونسبتها الى المتهم، بإعتبار ان ذلك وحده هو الذي يؤدي إلى كشف الحقيقة بصدد الجريمة المرتكبة.

ومثال القرائن المصاحبة للتفكير في موضوع غسل الأموال، والتي تتوافر الشبهة بقيامها، هبوط ثروة طائلة مفاجئة على شخص معروف بالفقر منذ زمن طويل، أو ظهور عميل جديد تأتيه أموالا طائلة من الخارج دون أن يكون له نشاط معروف، أو ورود تحويلات مرة واحدة تم توزيعها بواسطة المستفيد منها بين أفراد عديدين، بتحويلات داخلية، دون أن يكون سبب التحويل ظاهرا او مهنة المستفيد معروفة، لذا يجب على مدير البنك او المؤسسة المالية أن يسأل المشتبه فيه عن مصدر أمواله، حتى يمكنه المحافظة عليها في أمان من أية شكوك، فالشكوك وحدها لا تكفي لتكوين الإشتباه، حتى لا يكون سيفا مسلطا على رقاب الناس، كما هو الحال في ضخامة المبالغ المحولة من وإلى الخارج[177].

كما يجوز للبنوك والمؤسسات المالية – بصفة عامة – أن تستند في توافر الشبهة الموجبة للإبلاغ، إلى الأخبار Les Novelles: وهي المعلومات التي تتعلق بحادث معين، وترتكز أو تبدو مرتكزة على الواقع المادي، فلا تدخل فيها التنبؤات والتخمينات[178].

---

[177] الدكتور محمي الدين علم الدين: دراسة حول قانون مكافحة غسل الأموال، ص 15-16.

[178] الدكتور محمد أبو الفتوح: الشائعات في قانون العقوبات المصري والقوانين الأخرى تأصيلا وتحليلا، دار النهضة العربية 1995 م ص 33.

وتطبيقا لذلك، غذا أخبر شخص ما – ولو كان غير سطوم- البنك، بأن عملية مالية سيتم إجراءها عن طريقه بهدف غسل أموال قذرة، وتحقق البنك أو غلب على ظنه صدق هذا الخبر، وجب عليه الإبلاغ للجهات المختصة بينما لا يجوز له أن يستند في توافر الشبهة الى الشائعات. وهي التي تعتبر نوعا من الأخبار الكاذبة التي يتناقلها الناس، دون التحقق من صحتها، ودون أن ترتكز على مصدر موثوق به يؤكد صحتها، وإن كانت تتضمن احيانا شيئا من الحقيقة، فإنه يغلب عليها أنها مختلة، لأن برهانها يكون باهتا يشوبه الغموض وعدم الوضوح[179].

تطبيقا لذلك، فإن الشائعات التي تلوكها الألسنة، والمجردة عن اي قرينة يغلب على الظن معها أن العملية المالية يشتبه في أنها تتضمن غسل أموال، لا تكفي لوجود شبهة موجبة للابلاغ، كمن يكون معروفا بين الناس بممارسة لنشاط غير مشروع، ولم يتوافر لدى البنك ما يغلب على الظن معه صدق ذلك، فعندئذ لا يجوز للبنك أن يفترض شبهة غسل الأموال، في كل عملية مالية يجريها هذا الشخص، بناء على هذه الشائعات، حماية لمصالح الناس من النيل منها، بناء على أقوال مرسلة.

ولما كانت هناك عقوبة توقع على موظف البنك الذي يمتنع عن الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة بعد الوقوف عليها – كما تقدم[180] – فإن البعض[181] يرى أن وجود هذه العقوبة والخوف من تطبيقها، سيؤدي عملا إلى ان يبادر كل موظف إلى الإبلاغ، حتى ولو كانت الشبهة غير موجودة أو غير جدية، ويقترح تفاديا لذلك، عدم العقاب الجنائي على مخالفة الإلتزام بالإبلاغ، إكتفاء بالجزاءات الإدارية والتأديبية، داخل المؤسسات المالية.

وهذا الإقتراح غير جدير بالتأييد، ذلك أن حرص التشريعات على تقرير عقوبة جنائية على مخالفة الإلتزام بالإبلاغ له ما يبرره، لما للعقوبة الجنائية من تأثير أشد في الزجر والردع من غيرها من الجزاءات الإدارية والتأديبية.

ولا يصلح مبررا للتسرع في الإبلاغ، الخوف من المسؤولية الجنائية المترتبة على مخالفة الإلتزام به، ذلك أن العقوبة لا توقع على الموظف إلا بعد إثبات علمه بوجه قطعي أو ظني بوجود شبهة غسل اموال، ويستطيع أن يثبت عدم علمه بذلك بكافة طرق الإثبات.

---

[179] الدكتور محمد هشام أبو الفتوح، المرجع السابق ص 36.

[180] رقم 15.

[181] الدكتور محي الدين علم الدين: دراسة حول قانون مكافحة غسل الأموال ص 13.

وهذا ما نصت عليه صراحة المادة التاسعة من القانون الفرنسي رقم 90-614 الصادر في 12 يوليه 1990 (والمعدل بالقانون رقم 98-546 الصادر في 2 يوليه 1998[182]) مطبقا لهذا النص، عندما يتم تنفيذ العملية المالية طبقا للشروط المنصوص عليها في المادة السادسة من نفس القانون، دون تواطؤ على التدليس مع مالك المال أو الشخص الذي أجرى العملية المالية، تعفى المؤسسة المالية أو ممثليهم، وهذا الإعفاء من المسؤولية الجنائية، لا يقتصر على تطبيق المواد 222-34 حتى 222-39 من قانون العقوبات والتي تتعلق بجرائم الإتجار في المخدرات، أو المادة 415 من قانون الجمارك، وإنما يمتد ليشمل المادتين 321-1، 321-2 من قانون العقوبات، واللتان تتعلقان بجريمة إخفاء الأشياء المسروقة.

18. في الفقه الإسلامي:

يكفي لوجوب الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، توافر القرائن والأمارات على قيامها، فقد ذكر إبن الإخوة، أن للإمام أن ينصب موظفا كالمحتسب مثلا، ويعطي هذا الموظف صلاحية وبخصوص المحظورات فهو أن يمنع الناس من مواقف الريب ومظنات التهم[183].

ولا يكفي لذلك الظنون، والأوهام البين خطؤها، لأنه لا عبرة بالظن البين خطؤه[184]. بينما تكفي الظنون التي يغلب صدقها، وهي التي بلغت قدرا من القوة، تغلب جانب صدقها على جانب كذبها.

يوضح ذلك الإمام العز بن عبد السلام، في فصل بعنوان: في بيان جلب المصالح ودرء المفاسد على الظنون، بقوله: لما كان الغالب صدق الظنون بنيت عليها مصالح الدنيا والآخرة، لأن كذبها نادر، ولا يجوز تعطيل مصالح صدقها الغالب، خوفا من

---

[182] ويجري نص المادة التاسعة على النحو التالي:

"Iorsque l' operation a ete execute comme il est prevu a l' article 6 et sauf conceratation frauduleuse avec le proprietaire des sommes ou l'auteur de l' operation, l' orgonisme financier est degage de toute responsabilite, et aucune poursuite penale ne peut etre engage de ce fait contre ses dirgeants o uses preposes par opplication (L No 92 – 1336 du 16 dec 1992) des articles 222-34 a 222-39 ou 321-1 et 321 du code penal" ou de l'article 415 du code des douanes".

[183] معالم القربة في أحكام الحسبة، الهيئة المصرية العامة للكتاب 1976 م ص 80.

[184] الأشباه والنظائر: لإبن نجيم، ص 162.

وقوع مفاسد كذبها النادر، ولا شك أن مصالح الدنيا والآخرة مبنية على الظنون كما ذكرناه، ولا يجوز العمل بكل ظن والظنون المعتبر أقسام.

أحدها: ظن في أدنى الرتب، الثاني ظن في أعلاها، والثالث ظنون متوسطات[185].

19. وسائل مساعدة البنوك في الوقوف على العمليات المالية المشبوهة:

لوقوف البنوك وغيرها من المؤسسات المالية على العمليات المالية المشبوهة، يجب مراعاة الآتي:

1- إتباع سياسة مبدأ إعرف عميلك: والتي تعتبر الأساس لجميع إجراءات مكافحة غسل الأموال، وذلك من خلال اليقظة والإنتباه لأي تغيير يطرأ على نمط تعامل العملاء مع البنك، وتسجيل معلومات كافية وواضحة عن العميل لدى إفتتاحه لحسابه، وكذلك على المنتفعين لدى قيامهم بأي عملية تحويل أو إيداع.

وتحقيقا لشعار إعرف عميلك، يجب عدم فتح حسابات بأسماء وهمية أو أسماء مجهولة، حيث يتعين فتح الحسابات بناء على وثائق رسمية تحدد هوية العميل، وكذلك عند إيجار الخزائن الحديدية، وأية خدمة أخرى تقدمها البنوك الى عملائها.

ويعد هذا تطبيقا للتوصية العاشرة من التوصيات الأربعين لمجموعة (FATF) الخاصة بوضع السياسات لمكافحة غسل الأموال، حيث تحظر على المؤسسات المالية الإحتفاظ بحسابات مجهولة أو بأسماء وهمية، مع وجوب التحقق من شخصية العملاء عند إقامة علاقات تجارية أو عمليات مالية، وعلى وجه الخصوص عند فتح حسابات أو إجراء تأجير خزائن او عند إيداع مبالغ نقدية كبيرة.

وهذا ما تأخذ به التشريعات، حتى قانون البنوك السويسري الصادر في عام 1991م، الغى السماح بإستخدام حساب نموذج (Account Form B) الذي يغفل إسم العميل، وأعطى مهلة لأصحاب الحسابات السرية التي تستخدم هذا النموذج، والتي يقدر عددها بنحو (30) ألف حساب للكشف عن شخصياتهم، قبل نهاية شهر سبتمبر 1992م، وإلا اضطرت السلطات السويسرية إلى إغلاق حساباتهم، بينما أبقى السماح بإستخدام نموذج الحسابات الرقمية، شريطة أن يكون النموذج معروفا لشخصيتين قياديتين بالبنك[186].

---

[185] قواعد الأحكام في مصالح الأنام، ج 2 ص 27.

[186] T. B ONNEAUT: communication de pieçes et secret Bancaire, R.d.Bancaire et Bourse 1995 p 94 et s.

والحساب السري كغيره من الحسابات المصرفية يلتزم البنك بقيده في دفاتره، إلا أن شخصية فاتح الحساب تختفي خلف الكتمان المصرفي، فلا يثبت إسمه أو آية علامة تدل عليه بدفاتر البنك في الظاهر، وإنما يتم القيد بدفاتر البنك برقم أو برمز تحت إسم مستعار، وهذا ما يميزه عن غيره من الحسابات.

ويتم تشغيل الحساب السري بطريقة سرية يتفق فيها البنك مع صاحب الحساب عند فتحه. والذي دفع القانون السويسري إلى ذلك، هو ما ظهر من عيوب للحسابات السرية، تتمثل في أنها تلعب الدور الرئيسي في عمليات غسل الأموال، أو إخفاء الأموال المتحصلة من الجريمة أيا كانت منظمة أو غير منظمة، إذ يلجأ المجرمون عادة إلى إيداع الأموال المتحصلة من جرائم في الحسابات السرية طمعا في الحماية التي يكفلها لهم السحاب السري، مما تعد ملاذا آمنا للإقتصاد الخفي[187].

ويعد هذا تنفيذا لإتفاقية الحيطة والحذر عام 1977 م والتي وقعت عليها سويسرا، والتي تمنع الموقعين عليها من القيام بأي عمل مصرفي دون معرفة هوية الطرف الآخر، سواء بقبول النقد أو إيداع أوراق أو حوالات، [188].

كما تضمن القانون الفرنسي رقم 90-614 الصادر في 12 يوليه 1990م (المعدل بالقانون رقم 98-564 ا لصادر في 2 يوليه 1998، في شأن مساهمة المؤسسات المالية في الكفاح ضد غسل الأموال الناتجة عن تجارة المخدرات) هذا الإلتزام، فقد نصت المادة 14 من هذا القانون على أنه "تلتزم المؤسسات المالية قبل أن تقوم بفتح حساب لديها لأحد المتعاقدين، أن تتأكد من شخصيته، وذلك بإستلزام تقديم وثيقة مكتوبة، ويقوم هذا الإلتزام كذلك بالنسبة للمتعاقدين العرضيين، إذا تعلق الأمر بعمليات تبلغ قدرا ماليا يعينه القانون[189].

---

[187] راجع الدكتور عبد المولى على متولي النظام القانوني للحسابات السرية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2001م ص 253-254، وص 263.

[188] R.FARHAT, Le secret bancaire, etude de droit compare (france, Suisse, Libaneis) Libraire generale de droit et de jurisprudence 1981 P 43 et s.

[189] ويجري نص المادة 14 على النحو التالي:

"les orgonismes financiers daivent, avont d' ouvrir un compte, s, assurer de I' identite de leur concontractant par la presentation de tout document ecrit probont, ils s,assurent dans les meme conditions de l identite de leur client occasionel qui leur demande de faire des operations don't la nature et le montant sont fixes par le decret prevu a l,article 24.

ومع ذلك يلاحظ، أن البنوك وإن كانت تولي إهتماما بشأن الأشخاص الطبيعيين من حيث الوقوف على أسمائهم ومعرفة حقيقتهم، فإن إهتمامها ليس بذات القدر بالنسبة للأشخاص المعنوية، وتحديدا بالنسبة للشركات والمؤسسات والجمعيات، مع أن الشركات الوهمية تعد أحد أهم الوسائل المستخدمة في غسل الأموال، لذا فمن الخطورة بمكان أن تكتفي البنوك بوثائق غير كافية لفتح حسابات لشركات أجنبية، دون وطلب وثائق رسمية كافية تفصح عن حقيقتها[190].

2- يجب أن لا تبخل البنوك في الإتفاق على الكشف عن أصل العمليات المالية المشبوهة، حفظا لسمعتها وسمعة عملائها، ومنعا لإحتمال تورطها في هذه العمليات بحسن نية، ولذا نجد أن بعض البنوك في الولايات المتحدة الأمريكية كانت تنفق (6%) من ميزانيتها، تحقيقا لهذا الغرض، خشية المسؤولية وحفظا لسمعتها.

3- يجب أن يقف الموظفون في البنوك على ثقافة مكافحة غسل الأموال، والإلمام بأحدث القواعد والانظمة التي تحكم أنشطة غسل الأموال، وهذا لا يتأتى إلا بتطوير السياسات والبرامج التدريبية لديها، لإحطة الموظفين بشكل مستمر بآخر المستجدات في عمليات غسل الأموال، إضافة إلى توافر جهاز متخصص داخل البنك المركزي، تكون إحدى مهامه التحقق من التزام البنوك بالإجراءات الموضوعة في شأن مكافحة غسل الأموال.

وهذا ما نصت عليه التوصية 198 من التوصيات الأربعين لمجموعة (FATF)، حيث نصت على أنه يجب على المؤسسات المالية إعداد برامج وإجراءات مناسبة ضد غسل الأموال، وكفالة تدريب موظفي البنوك والمؤسسات المالية في هذا المجال.

4- يجب بذل كعناية فائقة وكافية لدى إجراء أي صفقة كبيرة ذات نمط غير عادي، أو لا يتوافر لها أهداف إقتصادية، بفحص خلفية هذه الصفقة وتحقيق أهدافها، والبعد عن تسهيل إجراءاتها بحسن نية، بسبب الثقة الزائدة في العميل، أو الجهل بإجراءات مثل هذه الصفقات.

Ils se renseignent sur I identite veritahle des personnes ou benefice desquelles un compte est ouvret ou une aperation realisee lorsqu, il leur apparaît que les personnes qui demandent I ouverture du compte ou la realisation de l'aperation pourraient ne pas agir pour leur compte".

[190] يونس عرب: جرائم غسيل الأموال، الجزء الأول حماية البنوك من جرائم غسيل الأموال، مجلة البنوك الصادرة عن جمعية البنوك في الأردن، العدد التاسع، المجلد التاسع عشر، نوفمبر 2000م ص 8074.

5- يجب أن يوضع في الهيكل الإداري للبنوك، جهاز متخصص بتلقي تقارير الموظفين العاملين، التي تعبر عن شكوكهم تجاه بعض العمليات المالية، التي تمر عبر الفروع المختلفة لنشاط البنك، كما يجب أن يقوم هذا الجهاز بفحص هذه الشكوك وخضوعها لرقابة شديدة قبل التسرع في الإبلاغ عنها.

6- يجب أن تمتنع البنوك عن إجراء العملية المالية المشبوهة لصالح العميل، إلا بعد إبلاغ السلطات المختصة، والتي يكون لها إعلام البنك عما إذا كان يمكن إجراء العملية، ولو حامت حولها الشبهة، مع إبلاغ السلطات المختصة، وذلك إذا كان من شأن الغمتناع عن التنفيذ إعاقة تقعب المشتبه في أمرهم.

7- يجب على موظفي البنوك المحافظة على سرية المعلومات المتوافرة عن غسل الأموال، والإجراءات المترتبة عليها، وعدم إطلاع أي شخص خارج البنك عليها ولاهمية هذا الواجب، فإن بعض التشريعات تقرر عقوبة جنائية على مخالفته (م15) من قانون مكافحة غسل الأموال المصري، حيث حدد لها عقوبة الحبس والغرامة ولا تقل عن خمسة آلاف جنيه ولا تجاوز عشرين ألف جنيه أو إحدى هاتين العقوبتين (م4) من قانون مكافحة غسل الأموال القطري، حيث حدد لها عقوبة الحبس مدة لا تجاوز سنة وبالغرامة التي لا تزيد على ثلاثة آلاف ريال.

غير أن هذه العقوبة لا توقع إلا عند إفشاء المعلومات بقصد الإضرار بالتحقيق في جريمة غسل الأموال، وهذا ما نصت عليه صراحة الفقرة الثانية من المادة الرابعة من قانون مكافحة غسل الأموال القطري.

20- التحويل عبر البنوك الإلكترونية وعدم تطبيق مبدأ إعرف عميلك:

تعني فكرة البنوك الإلكترونية (electronique banking) قيام العملاء بإدارة حساباتهم وإنجاز أعمالهم المتصلة بالبنك عن رطريق المنزل أو المكتب أو أي مكان آخر في الوقت الذي يريده العميل[191]. ويعبر عنه بعبارة "بالخدمة المالية في كل وقت ومن أي مكان"[192].

وتمثل البنوك الإلكترونية أحد أكثر أشكال انظمة إغراء لغاسلي الأموال بسبب إستحالة تعقبها، لعدم وجود مستندات ورقية، والقدرة الفائقة على الحركة، من خلال

---

[191] Jahn Madinger: aguide for criminal. P 225.

[192] يونس عرب: البنوك الإلكترونية، الجزء الأول، الفكرة وخيارات القبول والرفض، مجلة البنوك، الصادرة عن جمعية البنوك، الأردن، العدد الثالث، المجلد التاسع عشر، إبريل 2000ك ص 2527.

شبكة الإنترنت، دون الحاجة الى وسيط ثالثا كالبنوك[193]، ولذا فقد أحدثت البنوك الإلكترونية تغيير جذريا في المراحل التقليدية لغسل الأموال.

فالمرحلة الأولى في عملية غسل الأموال، وهي الإيداع: والتي تتم بإيداع الأموال غير المشروعة في البنوك، أو شراء سلع غالية الثمن وإعادة بيعها بموجب شيكات أو أوامر دفع أو حوالات بنكية، ويتم تغيير هذه المرحلة عبر البنوك الإلكترونية، بإيداع هذه الأموال في البنوك بإستخدام البطاقات الذكية أو اجهزة كمبيوتر شخصية، مع إستخدام أنظمة حماية وتشفير قوية لضمان سرية المعلومات الإلكترونية.

أما المرحلة الثانية، وهي التوظيف: حيث يقوم الشخص بسلسلة من عمليات التحويل او نقل الأموال بقصد إبعادها عن مصادرها غير المشروعة، عن طريق تحويل الاموال من خلال سلسلة حسابات لدى العديد من البنوك على نطاق العالم، ويتم تغيير هذه المرحلة عبر البنوك الإلكترونية، بتنفيذ التوظيف من خلال جهاز كمبيوتر شخصي وبدون أية مستندات ورقية.

والمرحلة الثالثة، وهي الدمج: ويعني دمج الأموال غير المشروعة في النظام الإقتصادي الشرعي، ويتم ذلك بالتجارة في العقارات أو قروض الشركات او أرباح الكازينو، وبإستخدام البنوك الإلكترونية يمكن شراء العقارات او الإستثمار بإستخدام جهاز كمبيوتر وبدون الحاجة إلى تدخل وسيط، كالبنك.

وهكذا يتضح أن الخدمات الإلكترونية تتعرض لتحديات كبيرة، تتمثل في صعوبة التحقق من الهوية الحقيقية لمن تقدم له، الأمر الذي يشجع على إرتكاب الجرائم عن طريقها، ولا سيما غسل الأموال.

وتفاديا لذلك، ينادي البعض[194] بوجوب النص على قواعد تجريم غسل الأموال في قانون التجارة الإلكترونية.

والواقع أن الحل لا يكمن في النص على ذلك في قانون التجارة الإلكترونية، فقانون مكافحة غسل الأمول يكفي لمكافحتها، وإنما كيف السبيل إلى ذلك مع صعوبة التحقق من هوية المستفيدين من الخدمات الإلكترونية؟

---

[193] حسام العقيد: غسيل الأموال الإلكتروني، مجلة البنوك، العدد السابع، المجلد التاسع عشر، سبتمبر 2000 م ص 7899.

[194] أسامة ملكاوي: حول تشريعات التجارة الإلكترونية وإستعمالاتها في البنوك، مجلة البنوك، العدد الثامن، المجلد الثامن عشر، أكتوبر 2000 م ص 7997.

لا شك في أن السبيل إلى ذلك، هو التوقيع الإلكتروني (electronic signature) بإعتباره مجموعة من البيانات مدرجة بشكل الكتروني في رسالة بيانات أو مضافة عليها أو مرتبطة بها منطقيا، يجوز أن تستخدم لتعيين هوية حائز التوقيع بالنسبة لرسالة البيانات ولبيان موافقة حائز التوقيع على المعلومات الواردة في رسالة البيانات[195].

وهذه البيانات تكون في ملف رقمي صغير (شهادة رقمية) تصدر عن إحدى الهيئات المتخصصة والمستقلة، ومعترف بها من الحكومة، مثل نظام التوثيق العقاري.[196]

وقد أصدرت العديد من دول العالم، قانونا يعالج موضوع التوقيع الإلكتروني مثل الولايات المتحدة الأمريكية، كندا اليابان، بريطانيا، المانيا، إيطاليا أيرلندا سنغافورة، بهدف تشجيع إستخدام الوسائل الإلكترونية في المبادلات التجارية لتعزيز الإقتصاد الوطني[197].

كما صدر القانون الفرنسي رقم 230 الصادر في 13 مارس 2000م للتوقيع الإلكتروني، وبموجبه تناولت 1316 – 4 من القانون المدني، لأول مرة، تشريعا عاما، للتوقيع الإلكتروني، وأقامت قرينة قانونية، مؤداها أن كل توقيع إلكتروني يتم بوسيلة تتوافر فيها شروط الأمان التي سيحددها مجلس الدولة يفترض أنه توقيع موثوق به الى أن يثبت العكس[198].

ومع ذلك، تبقى المشكلة قائمة، حيث يمكن إختراق التوقيع الإلكتروني كما هو الشأن في جميع المعلومات المخزنة على الحاسب الآلي، ويتحقق ذلك بالإختراق المادي الذي يسمح بالدخول في مناطق خاضعة للسيطرة عن طريق البوابات الإلكترونية، وانتخال الهوية (usurpation didentit) حيث يمكن إنتحال شخصية مستعمل الجهاز الإلكتروني عند التوصل إلى كلمة السر أو أي جملة خاصة بالمستعمل أو أي خاصية فسيولوجية كالبصمة الورقية أو ملامح الوجه، او هندسة

---

[195] الدكتور علي سيد قاسم: بعض الجوانب القانونية للتوقيع الإلكتروني، مجلة القانون والإقتصاد، التي تصدرها كلية الحقوق، جامعة القاهرة العدد الثاني والسبعون 2002 رقم 15 ص 15.

[196] الدكتور عبد الفتاح بيومي حجازي: النظام القانوني للتجارة الإلكترونية، الكتاب الثاني، الحماية الجنائية لنظام التجارة الإلكترونية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2002م، ص 294.

[197] اسامة ملكاوي: حول تشريعات التجارة الإلكترونية وإستعمالها في البنوك ص 7995.

[198] Jerome, HUET: Vers un consecration de la prevue et de la signature electronique, Dalloz 2002, chroniques p 95 et s.

الكف او الصوت، أو اي شيء يتملكه المستعمل كالبطاقة الممغنطة أو المفتاح المعدني[199].

وتفاديا لذلك، فإن القواعد التي توفر الثقة في وسائل التوقيع الإلكتروني، يجب أن تتسم بالمرونة، حتى تتمكن من مواجهة التقدم العلمي المذهل في هذا المجال، وبالتالي إماكان الوقوف على من يقوم بالعمليات المالية المشبوهة عن طريق البنوك الإلكترونية.

---

[199] راجع الدكتور عبد الله حسين على محمود: سرقة المعلومات المخزنة في الحاسب الآلي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2001م و ص 94-95.

المبحث الرابع

عدم المسؤولية الجنائية بسبب الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة

1- عدم المسؤولية عن جريمة إفشاء السر المصرفي:

21- عدم الأخذ بالسرية المطلقة للحسابات المصرفية:

تحرص التشريعات التي تأخذ بنظام سرية الحسابات المصرفية بالنص على وجوب كشف هذه السرية، وبيان نشاط عملاء البنوك، متى كان الأمر متعلقا بحماية مصلحة عامة أو مصلحة الإقتصاد القومي[200].

ذلك أن السرية المطلقة للحسابات المصرفية، قد تحول في بعض الأحيان دون الكشف عن حقائق تؤدي الى تحقيق العدالة في المجتمع، كما هو الشأن في حالة الكسب غير المشروع، فمصلحة المجتمع تكون في كشف الفساد، وليس في التستر بالسر المصرفي لإخفاء الجرائم، لان درء المفاسد اولى من جلب المصالح[201].

وعلى ذلك، فإن البنوك تلتزم بأن تكشف للغير عن وقائع تعتبر مما يدخل في سر المهنة أو تتعلق بالسرية المصرفية، إذا كان ثمة نص يلزمها بذلك[202].

ومن هنا، كان حرص تشريعات مكافحة غسل الأموال، على أن تتضمن نصا إلزام المؤسسات المالية بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، وعدم إعتبار ذلك إفشاء للسرية المصرفية، الذي يشكل جريمة جنائية، تنفيذا لما جاء في التوصية 16 من التوصيات الأربعين الخاصة بوضع السياسات لمكافحة غسل الأموال لمجموعة

---

[200]CF: BONNEAU: communication pieces et secret bancaire. Op. cit p 96 et s, Dominique THOUVENIN: revelation d'une infraction a caracter secret, juris classeur penal, Art 226-13 et 226 – 14, fascicule 20, N 1, 11.

الدكتور يعقوب يوسف صرخوه: سر المهنة المصرفية في القانون الكويتي، دراسة مقارنة 1989 رقم 63 وما بعده ص 155 وما بعدها، الدكتور سيد حسن عبد الخالق، النظرية العامة لجريمة إفشاء الأسرار في التشريع الجنائي المقارن، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1987م ص 561 الدكتور عبد المولي النظام القانوني للحسابات السرية المرجع السابق ص 264.

[201]محمد عبد الودود أبو عمر المرجع السابق ، ص 54.

[202]الدكتور على جمال الدين عوض: المرجع السابق، رقم 1099 ص 1094 الدكتور سليمان بوذياب، عبد الله إلياس البيطار: قانون الأعمال دراسة نظرية وتطبيقات عملية، دار العلم للملايين بيروت 1988، ص 205.

FATF، حيث نصت على أنه "يجب تشجيع التعاون بين جهات تنفيذ القوانين واللوائح من جهة والمؤسسات المالية مصرفية وغير مصرفية من جهة أخرى، وبهذا التعاون تحمي المؤسسات المالية ضد أي مسؤولية جنائية أو مدنية عن إفشاء المعلومات الى رجال تنفيذ القوانين واللوائح والمأذونين في ذلك قانونا، ما دام رجال هذه المؤسسات يعملون بحسن نية، كما يجب أل يعوق مبدأ السرية تنفيذ التوصيات.

فبإتساع نطاق السرية المصرفية، في ظل غياب قانون خاص لمكافحة غسل الأموال، كان من

شأنه التشجيع على إستعمال البنوك كقنوات لغسل الأموال[203].

وعلى ذلك، فإن السرية المصرفية يجب ألا تكون عائقا امام قيام البنوك وغيرها من المؤسسات المالية، بواجبها في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة. "إذ يجب أن تستمر في إحترام الحق في السرية المصرفية، ولكن لا يمكننا السماح بإعطاء حصانة للمجرمين"[204].

وسبيل ذلك، هو تحقيق التوازن بين موجبات فرضها، حماية للحرية الشخصية للأفراد، عند قيامهم بمباشرة أنشطتهم الإقتصادية المشروعة، وبين عدم إطلاقها تحقيقا لضمان عدم إستخدام المؤسسات المالية في تسهيل إرتكاب غسل الأموال وغيرها من الجرائم الأخرى.

وتحقيقا لهذا التوازن، فإن الرقابة في معظم الدول على سرية الحسابات، تستهدف حماية المصالح العامة.

فلم يعد من السهل الآن الإحتجاج بالحق في الخصوصية في الأحوال التي يجب فيها رعاية مصلحة راجحة، مثل تحقيق العدالة او تقصي الجريمة، ذلك أنه من القيود التي ترد على حق الأفراد في خصوصية معلوماتهم، المصلحة العامة، ومن ضوابط تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة في ذلك، وجود نص قانوني

---

[203] الدكتور جلال وفاء محمدين: دور البنوك في مكافحة غسيل الأموال، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية 2001، ص 105.

[204] "we must continue to respect the right to banking privacy, but we cannot tolerate that it offers immunity to criminals and their money".

Pino ARLACCHI: under secretary general, executive dirctor, united nations office for Drug control and crime prevention, introduction to the penal discussion "Attacking the profits of crime: Drugs, Money and Laundering" (New York – 10 June 1998).

يحدد المقصود بالمصلحة العامة التي يراد حمايتها على حساب حقوق الأفراد وحرياتهم، خضوع الدولة لرقابة القضاء في ممارستها لهذا الحق[205].

ولذلك، فقد طالبت الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا وغيرها من الدول التي تأخذ بالسرية المطلقة مثل جزر البهاما، وبنما وأرجواي، النمسا، لوكسمبورج، موناكو، بإتخاذ إجراءات تحد من نطاق السرية المطلقة، والتي تعد غطاء قانونيا لعمليات غسل الأموال، وقد إستجابت هذه الدول ووقعت إتفاقية الحيطة والحذر عام 1977م.

وخلافا لما تقدم، أعلن رئيس جمعية المصارف اللبنانية، أن السرية المصرفية لا يجوز رفعها أو إفشاؤها مهما كانت الأسباب حتى لو طلب القضاء ذلك، بالنسبة لأحد الحسابات المصرفية، حتى ولو كان هذا الحساب مشكوكا فيه أو دخلته أموالا مشبوهة[206].

مما يعني أن قانون سرية الحسابات المصرفية اللبناني لا يسمح بالخروج على السرية المصرفية، حتى في حالات غسل الأموال، لأن البنك غير ملزم أصلا بالتحري عن العمليات المالية المشبوهة لعملائه أو بالإبلاغ عنها[207].

ولا يتفق هذا الرأي مع قانون سرية الحسابات المصرفية اللبناني بتاريخ 3 سبتمبر 1956 فقد جعل الإلتزام بحفظ السر المصرفي ينهار امام مقتضيات المصلحة العامة التي توجب البوح بالسر حفاظا على المصلحة الإجتماعية، أو مصلحة السلطة العامة التي تنبثق عنها لامصالح الإجتماعية، لذا يجب على البنوك أن تطلع الغير ولا سيما الدوائر الرسمية والمحاكم، على مضمون بعض المعاملات، دون أن يعتبر ذلك إخلالا بمبدأ الكتمان[208].

22- عدم المسؤولية عن جريمة إفشاء السر المصرفي استنادا غلى اداء الواجب:

---

[205] راجع الدكتور محمد عبد المحسن المقاطع: حماية الحياة الخاصة للافراد وضماناتها في مواجهة الحاسوب الآلي، مطبوعات جامعة الكويت 1992 ص 166 – 177.

[206] الدكتور حمدي عبد العظيم: المرجع السابق، ص 249.

[207] الدكتور جلال وفاء محمدين: المرجع السابق، ص 87.

[208] راجع: إلياس نصيف: الكامل في قانون التجارة، عمليات المصارف الجزء الثالث، منشورات بحر المتوسط، بيروت، باريس، منشورات عويدات، بيروت باريس، الطبعة الأولى 1983 ص 319 وما بعدها.

لما كان قانون غسل الأموال، في الدول المختلفة، قد ألزم البنك، والمؤسسات المالية بصفة عامة بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، فإنها عند قيامها بالإبلاغ، تتمتع بسبب إباحة السر المصرفي، إستنادا إلى أداء الواجب[209]. تطبيقا للقواعد العامة، حتى ولو لم تثبت الوقائع التي تم الإبلاغ عنها، أو صدر في شأنها قرار بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية أو حكم بالبراءة.

فالقواعد العامة وإن كانت تخاطب الموظفين العموميين، إلا أن مجال تطبيقها يمتد لكي يشمل كل حالة يفبرض فيها القانون التزاما معينا، لأنه يجوز القياس ي مواد الإباحة، لتحقيقه مصلحة المتهم، وعدم تعارضه مع مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات على خلاف الحال في مواد التجريم والعقاب.

ومع ذلك، فقد رأت بعض قوانين غسل الأموال، ألا تكتفي بالقواعد العامة، وإنما نصت على ذلك صراحة، تشجيعا للبنوك وغيرها من المؤسسات المالية على التعاون الجدي مع جهود مكافحة غسل الأموال، وتحقيقا لإطمئنان القائمين بالإبلاغ بحسن نية.

من ذلك، القانون البريطاني المتعلق بجرائم الإتجار في المخدرات الصادر سنة 1986م والذي أوجب على المؤسسات المالية الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، فقد نص على أن هذا الإبلاغ لا يتعارض مع مقتضيات السرية المصرفية والمالية، ولا يرتب أية مسؤولية قبل من يقوم به، وفقا لأحكام هذا القانون.

كما يعفي القانون الألماني، المبلغ عن العمليات المالية المشبوهة – في جميع الأحوال – من أية مسؤولية قانونية، قد تترتب – بحسب الأصل – من جراء إبلاغ السلطات المختصة بالعمليات المالية المشبوهة.

وطبقا للمادتين الثانية والثامنة من القانون الفرنسي رقم 90 – 614 والمعدل بالقانون رقم 98-546 لا يجوز ملاحقة مديري المؤسسات المالية أو الأشخاص

209T HOUVENIN Op cit No 21 Francois GRUA: Responsabilite civile, Responsabilite d' ordre general, juris classeur, Banque, credit Bourse fascicule 152 No 79.

الدكتور سليمان عبد المنعم: مسؤولية المصرف الجنائية عن الأموال غير النظيفة، ظاهرة غسيل الأموال، دار الجامعة الجديدة للنشر، الأسكندرية 1999 ص 26 – 27، الدكتور محمود كبيش: الحماية الجنائية لسرية الحسابات البنكية في القانون المصري، مجلة القانون والإقتصاد، العدد التاسع والستون 1999م رقم 14 ص 69 الدكتور مصطفى: المرجع السابق رقم 406 ص 434 – 435.

الطبيعيين أو الإعتباريين، الملزمين بالإبلاغ، عما يقدمونه من بلاغات، بوصفهم مرتكبين لجريمة إفشاء الأسرار، متى كانوا حسني النية وقت تقديم البلاغ".

فقد نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون المذكور، في الجزء الأول منها على أنه "عندما يكون الإبلاغ بحسن نية، هؤلاء الأشخاص يستفيدون من المادة (8)[210] من القانون المذكور[211].

كما نصت الفقرة الأولى من المادة الثامنة على أنه: "من أجل المبالغ أو العمليات التي تكون موضوع البلاغ المذكور في المادة الثالثة، أي أتهام يقوم على أساس القانون رقم 92-1336 الصادر في 16 ديسمبر 1992م (المادتان 226-132 و 226-14 من قانون العقوبات)[212] لا يمكن أن يوجه ضد مديري ومأموري المؤسسة المالية الذين يكونون حسني النية وقت تقديم البلاغ[213].

أما قانون البنوك السويسري طبقا لآخر تعديلاته في إبريل 1998م، فقد نصت المادة التاسعة منه على: عدم مسؤولية البنوك جنائيا ومدنيا عن قيامها بالإبلاغ عن عميل مشتبه به، متى كان الإبلاغ يستند إلى أسباب ومبررات معقولة".

كما نصت المادة العاشرة من قانون مكافحة غسل الأموال المصري على أنه: "تنتفي المسؤولية الجنائية بالنسبة الى كل من قام – بحسن نية – بواجب الإخطار عن أي من العمليات المشتبه فيها الخاضعة لأحكام هذا القانون، أو بتقديم معلومات أو بيانات عنها بالمخالفة للقواعد المفروضه لضمان سريتها، وتنتفي المسؤولية المدنية متى كان الإعتقاد بقيام هذا الإشتباه مبنيا على أسباب مقعولة". وقبل صدور قانون مكافحة غسل الأموال القطري، أصدر مصرف قطري المركزي تعميما "يعفي

---

[210] تتعلق المادة الثامنة من هذا القانون، في فقرتها الأولى بعدم المسؤولية الجنائية، وفي فقرتها الثانية بعدم المسؤولية المدنية، أنظر لاحقا رقم 28 وما بعده.

[211] يجري نص هذا الجزء من الفقرة على النحو التالي:

"Lorsqu, elles ont fait de bonne foi, une telle declaration, ces personnes beneficiens de l'article 8 de la present loi".

[212] تتعلق هاتان المادتان بجريمة إفشاء السر المهني

De l' atteinte au secret professionel

[213] يجري نص هذه الفقرة على النحو التالي:

"Pour les sommes ou les operations ayant fail l'objet de la declaration mentionnee a l article 3, aucune poursuite fondee sur (L. No 92 – 1336 du 16 dec, contre les dirigeants et les preposes de l organisme financier qui, de bonne foi, ont effectue cette declaration".

الموظفين الذين يبلغون عن حالات غسيل الاموال من أية مسؤولية تنشأ عن الإبلاغ، سواء تم تأكيد أو نفي الإشتباه المبلغ عنه، طالما أن التبليغ كان عن حسن نية[214].

وهذا ما نصت عليه المادة الخامسة من قانون مكافحة غسل الأموال القطري، بقولها في تطبيق احكام هذا القانون، لا تسري الأحكام المتعلقة بحظر إفشاء سرية المعاملات المصرفية على رؤساء واعضاء مجالس إدارات المؤسسات المالية والعاملين بها، ما لم يثبت أن إفشاء السرية كان بقصد الإضرار بصاحب المعاملة".

وحسن النية الذي إستلزمته التشريعات المختلفة، لإستفادة المبلغ عن العمليات المالية المشبوهة من سبب الإباحة، المتمثل في اداء الواجب، يتمثل في أستهداف المبلغ تحقيق الغاية التي من أجلها اوجب القانون الإبلاغ، وهو معاونة السلطات العامة في كشف جرائم غسل الأموال، والتي تتسم بالخفاء ولا يستطيع رجال السلطة العامة الوقوف عليها بسهولة.

وهذا امر يتفق مع القواعد العامة في الحقوق، لأن جميعها حقوقا غائية، أي يقررها القانون لإستهداف غايات معينة، ولا يعرف القانون حقوقا مجردة من الغاية، أي يستطيع أصحابها إستعمالها دون أن يسألوا عن الهدف الذي يريدونه بها.[215]

23- عدم المسؤولية الجنائية عن إفشاء السر المصرفي في الفقه الإسلامي:

نهي الإسلام عن كشف الأسرار، حفظا لكرامة الإنسان وإحترام أسراره، إلا إذا ابدى صفحته واضر بغيره، وهذا يعد التزاما اخلاقيا وإيمانيا، لأن الإيمان والأخلاق، تعد الرقيب الداخلي الذي يمنع ويعصم من الذلل والإنحدار[216].

فعن سالم عن أبية أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال: "المسلم أخو المسلم يظلمه ولا يسلمه، من كان في حاجة أخية كان الله في حاجته، ومن فرج عن مسلم كربه، فرج الله عنه بها كربة من كرب يوم القيامة، ومن ستر مسلما ستره الله يوم القيامة"[217].

---

[214] البرنامج التدريبي التعريفي حول ظاهرة غسيل الأموال وسبل مكافحتها وخطورتها وآثارها السلبية على اقتصاديات الدول والإنعكاسات المتأتية نتيجة ذلك على البنوك والمؤسسات العامة والمجتمع، الذي عقده بنك قطر الوطني بالتعاون مع معهد البحرين للدراسات المصرفية، في يوم الأحد 26 من ربيع الآخر 1423 هـ يوليو 2002م غير منشور.

[215] الدكتور محمود نجيب حسني، القذف والسب في حق الموظف العام والمكلف بخدمة عامة في قانون العقوبات الإتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة الأولى، العدد الثاني ، يوليو 1993 رقم 10 ص 11.

[216] صحيح مسلم ح 16 كتاب البر والصلة والآداب، باب تحريم الظلم ص 134 – 135.

[217] المحلي ح 11 مسألة 2175 ص 145.

يقول الإمام أبن حزم موضحا حكم الستر في الحديث بقوله: "فنظرنا في الحديث المذكور، فوجدناه ندبا لا حتما وفضيلة لا فرضا"، فكان الظاهر منه أن للإنسان أن يستر على المسلم يراه على حد بهذا الخبر ما لم يسأل عن تلك الشهادة نفسها، فإن سئل عنها ففرض عليه إقامتها وأن لا يكتمها، فإن كتمها حينئذ فهو عاص لله تعالى"[218].

وبالقياس على الشهادة، إذا كان الإبلاغ عن الجريمة واجبا من قبل ولي الأمر، تحقيقا للمصلحة العامة وعدم نشر الفساد، فعندئذ يكون الستر محرما، والإبلاغ واجبا، ولا مسؤولية على المبلغ عن إفشاء السر تنفيذا لهذا الواجب.

وهو ما قال به الإمام النووي، من أن كل من رؤي في معصية، وهو بعد متلبس بها، يجب المبادرة بإنكارها عليه ومنعه منها على من قدر ذلك، ولا يحل تأخيرها، فإن عجز لزمه رفعها إلى ولي الأمر، إذا لم يترتب على ذلك مفسدة، وهذا يعد من النصيحة الواجبة وليس من الغيبة[219].

أكثر من ذلك، نستطيع القول بأن الفقه الإسلامي، يأخذ بالسرية المصرفية المحدودة، إذ يحد من إطلاقها حماية للمصلحة العامة، بالرقابة على الصيارف من أجل التحقق من التزامهم بأحكام الشريعة الإسلامية في عملهم، فقد جاء في معالم القربة في أحكام الحسبة، في بيان الأعمال التي يشرف عليها المحتسب: ومنها الحسبة على المصارف.... على المتحتسب ان يتفقد سوقهم ويتجسس عليهم، فإن عثر بمن رابى – أو فعل في الصرف ما لا يجوز في الشريعة – عزره وإقامه من السوق[220].

2- عدم المسؤولية عن جريمة البلاغ الكاذب:

- حسن نية المبلغ يعدم قيام جريمة البلاغ الكاذب:

24. في القانون المقارن:

لا تسأل البنوك والمؤسسات المالية، ولا القائمين عليها، عن جريمة البلاغ الكاذب، إذا انتهى البلاغ عن العمليات المالية المشبوهة إلى عدم ثبوته أو عدم

---

218 صحيح مسلم ، ج16 كتاب البر والصلة والآداب، باب تحريم الظلم ص 143-135.

219 شرح النووي مع صحيح مسلم ج 16 ص 135، وفي نفس المعنى، شرح فتح القدير، دار صادر ، بيروت ج 4 ص 114.

220 معالم القربة في احكام الحسبة ص 30-31.

صحته، متى كان البلاغ قد تم بحسن نية، حيث تستلزم التشريعات لقيام جريمة البلاغ الكاذب، سوء القصد أو النية[221].

وتوافر سوء القصد لدى المبلغ، إذا كان يعلم بكذب الواقعة المبلغ عنها، ونوى الإضرار بالمبلغ ضده[222].

وإن كان العلم بكذب البلاغ يتضمن عادة نية الإضرار بالمبلغ ضده لذا فإن تطلب نية الإضرار – حيث لا يتصور تخلف الضرر – هو تحصيل حاصل.

مما يعني أن العلم بكذب الواقعة يغني عن توافر نية الإضرار، بإعتبار أنها إحدى لوازم العلم بكذب الواقعة، بينما لا تغني نية الإضرار عن العلم بكذب الواقعة، فقد تتوافر هذه النية، ولا تقوم جريمة البلاغ الكاذب، لعدم توافر العلم بكذب الواقعة[223].

وهذا ما أخذت به محكمة النقض الفرنسية، فقد إستقرت على أن سوء النية يكمن في معرفة الشاكي (المبلغ) بكذب الفعل المبلغ عنه.

"La mauvais foi reside dans "la connaissance par le plaignant (le dencciateur) de la faussete du fait denonce".[224]

وكذلك محكمة التمييز الاردنية، فقد قضت بأن المجمع عليه فقهاء وقضاء، أن الركن الأساسي في جريمة الإفتراء هو تعمد الكذب في التبليغ، وهذا يقتضي أن يكون المبلغ عالما يقينيا لا يداخله أي شك في أن الواقعة التي أبلغ بها كاذبة، وأن

---

[221] راجع على سبيل المثال م 226 – 10 من القانون العقوبات الفرنسي، م 305 من قانون العقوبات المصري، م 403 من قانون العقوبات اللبناني، م 210 من قانون العقوبات الأردني، م 147 من قانون العقوبات القطري.

[222] راجع الدكتور عبد المهيمن بكر سالم: القصد الجنائي في القانون المصري والمقارن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1959م رقم 183 ص 305-306 الدكتور عبد الرحمن محمد إبراهيم خلف : الحماية الجنائية للحق في الشرف والإعتبار، دراسة تحليلية تأصيلية، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1992 م رقم 134 ص 168 – 169، الدكتور عبد المنعم محمد إبراهيم رضوان: موضع الضرر في البنيان القانوني للجريمة، دراسة تحليلية تأصيلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1994م رقم 212 ص 349.

[223] Paul Malibert: Denonciation calomnieuse, juris classeur penal, Art 226 – 10 a 226 – 12, no 82.

الدكتور محمود محمود مصطفى: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص رقم 371 ص 422.

[224] Cass crim 30-1-1979. Bulletin des arrest de la cour de cassation. Chambre criminelle. No 41, 13-3-1984, Bulletin Bo 105, Juris – classeur periodique (la semaine juridique) edition general 1984. IV. P . 161.

المبلغ ضده برئ منها، كما أنه يلزم لصحة الحكم بكذب لصحة الحكم بكذب البلاغ ان يثبت للمحكمة بطريق الجزم، توافر هذا العلم اليقيني، وأن تستظهر ذلك في حكمها بدليل ينتجه عقلا[225].

كما قضت بأنه من الثابت من نص المادة (210) من قانون العقوبات، أن عناصر المسؤولية عن جريمة الإفتراء تكون متوافرة متى ثبت علم المفترى ببراءة من قدمت ضده الشكوى أو الإخبار بارتكاب جريمة، أو إذا أختلق ضده أدلة مادية تدل على وقوع الجرم[226].

وخلافا لذلك، إشترطت محكمة النقض المصرية للعقاب على جريمة البلاغ الكاذب توافر عنصرين هما: العلم بكذب الواقعة المبلغ عنها، وقصد الإضرار بالمبلغ ضده.

فقد قضت بأنه من المقرر أن الركن الأساسي في جريمة البلاغ الكاذب هو تعمد الكذب في التبليغ، وهذا يقتضي أن يكون المبلغ عالما يقينيا لا يداخله أي شك في أن الواقعة التي أبلغ بها كاذبة وأن المبلغ ضده بريء منها، كما يشترط لتوافر القصد الجنائي في تلك الجريمة، أن يكون الجاني قد أدم على تقديم البلاغ منتويا السوء والإضرار بمن أبلغ في حقه، مما يتعين معه أن يعني الحكم القاضي بالإدانة في هذه الجريمة ببيان هذا القصد بعنصرية[227].

وبأن الإباحة مشروطة بأن يكون البلاغ مقترنا بحسن النية ولا تشوبه شائبة من سوء القصد[228].

وبأنه من المقرر أنه يشترط لتحقق جريمة البلاغ الكاذب توافر ركنين: هما ثبوت كذب الوقائع المبلغ عنها، وأن يكون الجاني عالما بكذبها ومنتويا السوء والإضرار بالمجني عليه، وأن يكون الأمر المخبر به مما يستوجب عقوبة فاعله ولو لم تقم دعوى بما أخبر به[229].

---

[225] تمييز جزاء رقم 98/331 بتاريخ 1998/6/27، المجلة القضائية، المعهد القضائي الأردني، عمان، الأردن، السنة الثانية المجلد الثاني، صفر 1419 هـ يونيو 1998 العدد السادس ص 703.

[226] تمييز جزاء رقم 99/346 بتاريخ 199/8/1 م، المجلة القضائية، السنة الثلاثة، ربيع ثان، 1420هـ أغسطس 1999م، العدد الثاني ص 815.

[227] نقض 1984/4/26 مجموعة أحكام النقض س 35 رقم 106 ص 484.

[228] نقض 1986/6/4 مجموعة أحكام النقض س 37 رقم 199 ص 622

[229] نقض 1998/10/13 مجموعة أحكام النقض س 49 رقم 143 ص 1070.

وتطبيقا لقضاء محكمة النقض الفرنسية ومحكمة التمييز الأردنية، لا تقوم مسؤولية البنك وموظفية القائمين بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، عن جريمة البلاغ الكاذب، عند ثبوت عدم صحة واقعة غسل الأموال المبلغ عنها، متى كانوا حسني النية، بإستهدافهم من البلاغ تحقيق الغرض الذي من أجله أوجب المشرع على البنوك الإبلاغ عنها، وهو معاونة السلطات العامة في الكشف عن جرائم غسل الأموال.

كما يستفيدون من الإباحة إذا كات الواقعة صحيحة، ولو كانوا سيىء النية حيث لم يقصدوا بالإبلاغ سوى التشهير بالمبلغ ضده، لأن هذا هو الذي يتفق مع الغاية التي إستهدفها المشرع، وهو التشجيع على الإبلاغ عن جرائم غسل الأموال، بغية تحقيق معاونة السلطات العامة في كشف هذه الجرائم، والوصول إلى مرتكبيها، وهو ما لا يتحقق إذا انيطت الإباحة بالشرطين معا، صحة الواقعة وحسن النية، إذ مؤدي ذلك ألا تقوم البنوك على الإبلاغ إلا عندما يكون تحت يدها الدليل على صحة الواقعة فتضار بذلك المصلحة العامة.

ويبرر الإباحة في الحالة الأولى (حسن النية عند ثبوت عدم صحة الواقعة) إخلاص البنك المبلغ للمصلحة العامة، وإن كان لم يوفق في خدمتها بينما يبررها في الحالة الثانية (سوء النية عند صحة الواقعة) أن البنك قد أسدى الى المجتمع خدمة، وحقق له مصلحة ترجح على حق العميل في الشرف والإعتبار.

ويعد هذا تطبيقا لما يراه جانب من الشراح[230] بصدد جريمة البلاغ الكاذب.

هذا ويفترض الإعتقاد بصحة الواقعة المبلغ عنها، لأنه لا يتصور ان يتحقق الغرض الإجتماعي من وراء البلاغ إذا كان المبلغ يعتقد كذب الواقعة، مما يعني أنه كان غرضه التشهير بالمجني عليه[231].

الأمر الذي يعني أنه يعني أنه يقع على عاتق المبلغ ضده بالإشتباه في قيامه بعملية غسل أموال، عبء إثبات سوء نية القائمين على الإبلاغ بالبنك، بإستهدافهم التشهير به ، بعلمهم سلفا بكذب هذه الواقعة، حتى يتوافر في حقهم المسؤولية عن جريمة البلاغ الكاذب.

---

[230] الدكتور محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية 1998م رقم 912 ص 860 الدكتور عمر السعيد رمضان: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، 1986 رقم 375 ص 391.

[231] نقض 1937/6/14 مجموعة القواعد القانونية، لمحمود عمر، ج 4 رقم 93 ص 78.

وليس من عناصر حسن نية المبلغ التثبت والتحري، لذا يتوافر حسن النية ولو كان البلاغ يستند إلى خفة وطيش، لما يقتضيه الإبلاغ عن الجرائم من سرعة، حتى تتخذ الإجراءات في شأنها في الوقت الملائم، إذ من شأن الإلزام بالتحري ان يعرقل ذلك، ولو أن القاضي قد لا يسلم بإدعاء المتهم إعتقاده صحة الواقعة إذا تبين له طيشه الظاهر[232].

تطبيقا لذلك، فإن البنك والقائمين عليه، لا يسألون جنائيا – وإن سئلو مدنيا – إذا كان البلاغ عن العمليات المالية المشبوهة قد صدر عن طيش وتسرع، لأنهم يعدون مع ذلك حسنو النية، وإن توافر في حقهم خطأ التسرع في الإبلاغ، وهو يستوجب المسؤلية المدنية[233].

فقد قضت محكمة النقض المصرية بأن مجرد تقصير المتهم في إقامة الدليل على صحة البلاغ وتسرعه فيه، لا يؤدي في العقل والمنطق إلى ثبوت علم المتهم بكذب البلاغ، ولا يدل على أنه قصد به الكيد للمبلغ ضده او الإضرار به[234].

وبأنه إذا انتفى القصد، فإن مسؤولية الجاني لا تقوم عن جريمة البلاغ الكاذب، ولو إتسم سلوكه بالخطأ، كأن كان نتيجة تهور أو تسرع على أن عدم قيام المسؤلية الجناية في حالة توافر الخطأ، لا يمنع من قيام المسؤولية المدنية[235].

25. في الفقه الإسلامي:

ما تقدم بيانه في القانون المقارن، يأخذ به الفقه الإسلامي، إذ لا تقوم جريمة البلاغ الكاذب إلا بالإدعاء طواعية بإتهام كاذب بقصد التشهير بالمدعى عليه[236].

فإذا ثبت ان المدعي أقام الدعوى كيدا وإضرارا بالمدعى عليه، عوقب جزائيا صيانة للأبرياء عن تسلط الأشرار والمعتدين[237].

خلافا لأصبغ من المالكية، حيث قال يؤدب، سواء أقصد أذيته أم لم يقصد[238]. كما أن من قام بشكية حق ينبغي أن يؤدب، وأقل الحبس ليندفع بذلك أهل الباطل[239].

---

[232]الدكتور محمود نجيب حسنب، المرجع السابق رقم 914 ص 682.

[233]أنظر لاحقا رقم 26 وما بعده.

[234]نقض 1955/3/22 مجموعة أحكام النقض س 6 رقم 225 ص 697.

[235]نقض 1965/1/11 مجموعة أحكام النقض س 16 رقم 11 ص 45.

[236]تبصرة الحكم : لأبن فرحون ج 2 ص 153 وما بعدها.

[237]معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام: للطرابلسي، مكتبة مصطفى البابي الحلبي 1393هـ 1973م ص 178 تبصرة الحكام ج 2 ص 152 مواهب الجليل لشرح مختصر خليل، للحطاب وبهامشة التاج والأكليل لمختصر خليل: للمواق دار الفكر اللبناني للطباعة والنشر 1991 ص 98.

وكذلك البلاغ الذي يكون صاحبه كاذبا فيه، وقاصدا أذى المبلغ ضده فإنه يعاقب تعزيرا لكذب المبلغ، ولما لحق بالمبلغ ضده من أذى[240].

المبحث الخامس

المسؤولية المدنية عن الخطأ في الإبلاغ

بين القواعد العامة وقوانين مكافحة غسل الأموال

26. المسؤولية المدنية عن الخطأ في الإبلاغ طبقا للقواعد العامة:

إذ صدر حكم بالإدانة ضد العميل المبلغ ضده عن واقعه غسل الأموال المبلغ عنها عن طريق المؤسسات المالية، فإن هذا يحول دون الحكم بأي تعويض مدني ضد هذه المؤسسات، لإنتفاء الخطأ من جانبها، لما هو مقرر من أن الحكم بالإدانة الجنائية يتضمن معنى ثبوت الواقعة المبلغ عنها، فضلا عن خضوعها لأحكام قانون العقوبات، فالتبليغ عنها إما أن يكون إستعمالا لحق أو تنفيذا لواجب يأمر به القانون[241].

وعند الحكم ببراءة العميل من هذه التهمة، لعدم حضول الواقعة أصلا أو عدم ثبوت إسنادها إليه، فإنه إذا إنتفى لدى المؤسسات المالية كل خطأ في الإبلاغ، إنعدمت مسؤوليتها المدنية، متى كان الإبلاغ قائما على شبهة مستنتجة من أحوال وظروف معلومة تلقي على العميل مظنة إشتباهه في غسل أموال ، فعندئذ تعد المؤسسات المالية معذورة فيما أبلغت به، حيث لم يتوافر لديها رعونة أو عدم ترو.

أما عند صدور الإبلاغ عن تسرع وعدم إحتياط فإن هذا وإن كان لا يكفي لقيام المسؤولية الجنائية عن جريمة البلاغ الكاذب، فإنه لا يمنع من قيام المسؤولية المدنية، لتوافر الخطأ الموجب لتعويض الضرر، طبقا للمادة 1382 من القانون المدني الفرنسي، والمادة 163 من القانون المدني المصري.

---

238 الشرح الكبير: للدردير ، مكتبة عيسى البابي الحلبي ج 4 ص 346، قوانين الأحكام الشرعية، لأبن جزي الغرناطي، دار العلم للملايين بيروت 1974 ص 362.

239 تبصرة الحكام : ج2 ص 305 - 306

240 الدكتور عبد العزيز عامر: التعزير في الشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، 1396هـ 1976 م رقم 218 ص 258.

241 الدكتور رؤوف عبيد: المشكلات العملية الهامة في الإجراءات الجنائية، دار الفكر العربي، 1980م، الجزء الأول ص 796.

فقد قضت محكمة النقض الفرنسية، بأن للمجني عليه في جريمة البلاغ الكاذب المطالبة بالتعويض، رغم براءة المبلغ متى ثبت ارتكابه لخطأ[242]. ويكفي في ذلك أن يكون مقدم البلاغ قد تصرف مع طيش أو تهور.

Il suffira que l'auteur d'une plainte ait agi avec legerte ou temerite[243].

أو عدم التبصر الذي لا يغتفر **(d'imprudence regrattable)**[244].

كما قضت محكمة النقض المصرية بأن عدم توافر سوء القصد، وإن كان يمنع من قيام المسؤولية الجنائية، فإن هذا لا يمنع من قيام المسؤولية المدنية، فيصبح القضاء بالتعويض، إذا ثبت أن الفاعل قد أقدم على التبليغ باتهام برئ عن تسرع وعدم ترو[245].

وبأنه إذا بنيت براءة المبلغ على إنتفاء أي ركن من أركان البلاغ الكاذب، فينبغي بحث مدى توافر الخطأ المدني المستوجب للتعوض من عدمه في واقعة التبليغ ذاته، فالتبليغ خطأ مدني يستوجب التعويض إذا كان صادرا عن تسرع في الإتهام أو بقصد التعريض بالمبلغ عنه والإساءة اليه وإلأى سمعته أو صدوره عن رعونة وعدم تبصر[246].

وبأن التبليغ عن الوقائع الجنائية حق لكل إنسان، بل هو واجب مفروض عليه، فا تصح معاقبته وإقتضاء التعويض عنه، إلا إذا كان قد تعمد الكذب فيه، أما اقتضاء التعويض من المبلغ من القضاء ببراءته من هذه الجريمة، فلا يكون لمجرد كذب بلاغة، ولحوق الضرر بالمبلغ ضده بل يجب أيضا أن يكون قد أقدم على التبليغ عن رغونة وعدم ترو دون أن يكون لذلك مبرر[247].

27. خطأ البنوك في الإبلاغ يعتبر من الخطأ المهني الجسيم:

---

[242]Cass crim 9 – 2 – 1932 Recueil Daloz habdomadire 1932. P 204. 6-3-1946 Juris classeur periodique ed generale 1946.11.3072 note J.F.L.C

[243]Cass 2er civi 6-2-1959 Bulletin chambers civiles 11. No 131.7-12-1960 Bulletin civiles 11.No 511 24-3-1971 Bulletin chambers civiles 11.No 133.

[244]Cass req 7-12-1931, gazette du palais 1932.1.p307.

[245]نقض 1945/5/21 مجموعة القواعد القانونية، ج 6 رقم 579 ص 717.

[246]نقض 1965/1/11 مجموعة أحكام النقض س 16 رقم 11 ص 45.

[247]نقض 1976/2/23 مجموعة أحكام النقض س 27 رقن 55 ص 267.

خطأ البنوك في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة؛ يعتبر خطأ مهنيا Faute Professionelle وهو الخطأ الذي يقع من صاحب المهنة في ممارسته لمهنته، كما هو الحال في الخطأ الذي ينسب الى البنك في أعماله البنكية مع العملاء.

وهذا الخطأ المهني يعتبر في جميع الأحوال خطأ جسيما (faute lourde) وهو الخطأ الذي يكون إهمالا او عدم إختياط لم يرده الفاعل، أو اندفاعا لم يتدبره، لأن الخطأ الذي يكون بسيطا في حق الشخص العادي، يصبح خطأ جسيما في حق الشخص صاحب المهنة، لأنه في ممارسته لمهنته، قد إعتاد يقضة معينة، فالمهنة تعد مركزا للخدمة الإجتماعية (Une poste de service soial) ومن ثم تفترض واجبات خاصة في حق من يقوم بها[248].

والخطا الجسيم بهذا المعنى، يختلف عن الخطأ غير المغتفر، الذي لا يتوافر في جانب الفاعل إلا حيث يريد حركته أو سكنته التي تترتب عليها ضررا دون قصد منه إلى تحقيق نتيجتها وإلا كان خطأ عمديا.

28. إعفاء البنوك من المسؤولية المدنية عن الخطأ في الإبلاغ طبقا لقوانين مكافحة غسل الأموال:

لقد كان لخشية البنوك من المسؤولية المدنية عن تعويض الضرر الذي يلحق بالعميل معنويا، بالإساءة الى سمعته، وماديا بتجميد حسابه، بسبب الخطأ في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، تأثير سلبي في كشف عمليات غسل الأموال عن طريق البنوك.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية، لم تبلغ البنوك إلا عن نسبة (5%) من حالات الإشتباه في غسل الأموال، و(95%) من هذه الحالات لم يتم الإبلاغ عنها، خشية المسؤولية المدنية عن الخطأ في الإبلاغ أو تجميد الحساب[249]. ووجوب تعويض الضرر الذي لحق بالعميل نتيجة هذا الإجراء، عند عدم ثبوت هذه الشبهة.

---

[248] CF: GRUA: Responsabilite civile du Banquier No 85 ets.

راجع الدكتور محمد السعيد رشدي: الخطأ غير المغتفر، سوء السلوك الفاحش والمقصود، مطبوعات جامعة الكويت 1416هـ 1995م ص 45 و ص 84 هامش 2.

[249] السيد يعقوب حبيب: ظاهرة غسيل الأموال وأثرها على الإقتصاد الوطني، حلقة نقاشية عقدتها كلية الحقوق، جامعة الكويت في 1998/5/10، منشورة بمجلة الحقوق، السنة الثانية والعشرون، العدد الثالث، جمادي الآخرة ، 1419هـ سبتمبر 1998 م ص 329 -330.

وتفاديا لذلك، أوصت مجموعة (FATF) الخاصة بوضع السياسات لمكافحة غسل الأموال، بأن تحمي المؤسسات المالية ضد أي مسؤولية جنائية أو مدنية عن إفشاء المعلومات .... ما دام رجال هذه المؤسسات يعملون بحسن نية (التوصية 16).

وتنفيذا لهذه التوصية، وتشجيعا للبنوك وللمؤسسات المالية بصفة عامة، على الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، وتحقيقا للتعاون الجدي مع جهود مكافحة غسل الأموال، نصت بعض القوانين على إعفائها من المسؤولية المدنية.

وقد كان أول من نص على ذلك، القانون البريطاني المتعلق بمكافحة الاتجار في المخدرات الصادر سنة 1986، فقد أعفى المؤسسات المالية من أية مسؤولية قبل من يقوم بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة وفقا لأحكام هذا القانون، كما نص على ذلك ايضا القانون الألماني.

وقد نصت المادة التاسعة من قانون البنوك السويسري طبقا لآخر تعديلاته في إبريل 1998م على عدم مسؤولية البنوك، لا جنائيا ولا مدنيا، عن قيامها بالإبلاغ عن عميل مشتبه فيه، متى كان هذا الإبلاغ يستند الى أسباب ومبررات معقولة.

وبالمثل نصت المادة العاشرة من قانون مكافحة غسل الأموال المصري، على أنه "..... وتنتفي المسؤولية المدنية متى كان الإعتقاد بقيام هذا الإشتباه مبنيا على أسباب معقولة".

29. تقدير هذا الإتجاه:

إذا كانت بعض التشريعات قد منحت البنوك والمؤسسات المالية نوعا من الحصانة بإعفائها من المسؤولية المدنية، عن الخطأ في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة فإن ذلك يثير تساؤلا عن تعويض الضرر الذي لحق بالعميل عند عدم ثبوت شبهة غسل الأموال التي تم الإبلاغ عنها؟

يجيب البعض[250] على ذلك، بتأييد هذا الإتجاه التشريعي، مفضلا مصلحة البنوك في تمتعها بالحصانة الجنائية والمدنية، على مصلحة العملاء في تعويض الأضرار التي لحقتهم بسبب الإبلاغ عن شبهة لم يوجد ما يبررها.

وفي تقديري أن هذا الإتجاه التشريعي والفقهي له خطورته، ذلك أن هذه الحصانة المدنية للمؤسسات المالية في هذا الصدد، يؤدي الى إهدار حق العميل، في

---

[250] نعيم شحادة: ظاهرة غسيل الأموال وأثرها على الإقتصاد الوطني، الحلقة النقاشية السابق الإشارة إليها، ص 330.

تعويض الضرر الذي لحق به، سواء أكان ضررا معنويا يتمثل في الإساءة الى سمعته، أم ضررا ماديا يتمثل في تجميد حسابه أو تجنيبه.

ولا يبرر ذلك تشجيع البنوك والمؤسسات المالية على التعاون الجدي مع جهود مكافحة غسل الأموال، ذلك انه يجب مراعاة جانب العملاء الذين لحقهم ضرر بسبب البلاغ الذي ثبت عدم صحته، مع حسن نية البنك الذي استهدف تحقيق المصلحة العامة وذلك عن طريق تحمل الدولة لتعويض هذا الضرر، وهو ما أخذ به القانون الفرنسي.

30. تحمل الدولة لتعويض الضرر الذي لحق بالعميل طبقا للقانون الفرنسي:

منح القانون الفرنسي المؤسسات المالية حصانة مدنية عن الخطأ في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، مع تحمل الدولة لتعويض الضرر الذي لحق بالعملاء بسبب هذا الخطأ.

فقد نصت الفقرة الثانية من المادة الثامنة من القانون الفرنسي رقم (614/90) الصادر في 12 يوليه 1990م، والمعدل بالقانون رقم 98 – 546 الصادر في 2 يوليه 1998م على انه: "لا تقام أي دعوى مسؤولية مدنية، ولا يمكن أن يوقع جزاء مهني ضد المؤسسة المالية أو مديريها أو مأموريها الذين كانوا حسني النية في تقديم البلاغ المنصوص عليه في المادة الثالثة، على أن تتحمل الدولة تعويض الضرر المترتب مباشرة على هذا البلاغ[251].

وهذا إتجاه محمود من قبل المشرع الفرنسي[252]، يجب أن تأخذ به التشريعات الأخرى، ضمانا لكفالة تعويض الأفراد عن الأضرار التي لحقت بهم، عن أفعال استهدفت حماية المصلحة العامة.

فضلا عن أنه قد يصعب نسبة وجود خطأ ما إلى المؤسسات المالية أو إلى القائمين عليها، في تقديم البلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، كما إذا توافرت قرائن تبرر وجود شبهة غسل الأموال، يجب الإبلاغ عنها.

---

[251] A ucune action en responsabilite civile en peut etre intentee, ni aucune sanction professionnelle prononcee contre un organisme financier, ses dirigeants ou ses preposes qui ont fait de bonne foi la declaration mentionnee a l'article 3. En cas de Prejudice resultant directement d'une telle declaration, I' Etat repond du dommage subi".

[252] CREDOT et BOUTEILLER. Op cit p 161. ets.

وعند وجود هذا الخطأ، فإنه يدخل غالبا ضمن الخطأ الذي يساهم فيه جميع أعضاء المجموعة المنظمين للنشاط، وإستحالة نسبة هذا الخطأ الى شخص محدد منهم، فإن الخطأ في التنظيم الذي جعل الحادث ممكنا، ينسب إليهم جميعا، وهذا يكفي لإعمال مسؤوليتهم التضامنية عما لحق بالمضرور، كأشخاص أساءوا تنظيم النشاط الذي إشتركوا جميعا في تنفيذه[253].

ويبدو أن المشرع الفرنسي أراد أن يستبعد الصعوبات التي تصاحب وجود هذا الخطأ في الإبلاغ، وما تثيرة المسؤولية التضامنية من مشكلات، وما تؤدي اليه من احجام المؤسسات المالية من الإقدام على الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، عند عدم التيقن من ثبوتها، الأمر الذي يضر بالمصلحة العامة، لعدم الإبلاغ الا عن القليل منها.

لذا رأى المشرع الفرنسي، تحمل الدولة تعويض الضرر المترتب على الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة التي ثبت عدم صحتها، تشجيعا للمؤسسات المالية على التعاون الجدي مع السلطات العامة في مكافحة غسل الأموال، وضمانا لتعويض الأضرار التي لحقت بالأفراد بسبب الإبلاغ الذي ثبت عدم صحته.

ويتفق هذا الإتجاه التشريعي، مع ما تأخذ به التشريعات من تسهيل حصول المضرور من الجريمة على كافة حقوقه، حتى تستقر الأوضاع الناشئة عن الجريمة، في أسرع وقت وبأيسر الإجراءات[254].

31. أساس تحمل الدولة للتعويض:

لا يقوم تحمل الدولة لتعويض الضرر المترتب على الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، على اساس من تحمل التبعة، لأن نظرية تحمل التبعة وإن عدت أصلح النظريات التي قيلت لتأسيس مسؤولية الدولة أو المتبوع، فمن ينتفع بنشاط غيره، عليه أن يتحمل تبعه ما ينجم عن ذلك النشاط من ضرر يصيب الغير والهيئة الإجتماعية ممثلة في الدولة[255].

---

[253] راجع في الموضوع: الدكتور محمد شكري سرور: مشكلة تعويض الضرر الذي يسببه شخص غير محدد من بين مجموعة محددة من الأشخاص، دار الفكر العربية 1983 رقم 30 ص 48.

[254] CF: anne d' HAUTEVILLE: un nouveau élan est donne a la politique publique d' aide aux victimes de la deliquance, Revue de science criminelle et de droit penal compare 1999 p 647.

[255] الدكتور عادل أحمد الطائي: المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الأردن 1999، ص 185.

إلا أنه لا يمكن قبول هذه النظرية لتحمل الدولة لهذا التعويض، لأن الدولة لا تسأل عن كل فعل ضار صدر من أحد موظفيها، ما لم يكن ذلك الفعل داخلا ضمن النشاط المكلف به ذلك الموظف، فضلا عن أن المؤسسات المالية لا تتبع جميعها الدولة، كشركات الصرافة والبنوك التجارية التي لا تخضع لسلطة الدولة إلا رقابيا فقط.

وبصدد البنوك على وجه الخصوص، فإنه يفرق بين البنك العام والخاص، من حيث ملكية رأس المال وتكوين الجهاز الإداري ونظم سيره[256].

ولا يعد موظفا عاما تسأل الدولة عن أخطائه، مديروا وموظفوا المشروعات المالية والمؤسسات المالية والتجارية التي تعتمد على الإدخار العام، حيث لا تخرج عن كونها هيئات خاصة تخضع للقانون الخاص كما لا تعد أموالها أموالا عامة[257].

كما لا تقوم مسؤولية الدولة عن هذا التعويض، على أساس قواعد المسؤولية الإدارية، حيث يصعب إثبات خطأ الإدارة في الإبلاغ، فضلا عن أن المسؤولية الإدارية تقوم على أساس المخاطر وتحمل التبعات، وهي لا تنشأ إلا في حالات نادرة وإستثنائية، وتستلزم نصا خاصا في أغلب الحالات[258].

وعلى ذلك، فإن أساس مسؤولية الدولة عن تعويض الضرر المترتب على الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، هو مسؤوليتها الإجتماعية[259]، بإعتبارها نوع من الإنصاف والتكافل الإجتماعي، يستهدف المساعدة الإنسانية والإجتماعية، وتنطوي على تقديم الخير والإحسان الى ضحايا الأفعال غير المشروعة.

والمسؤولية الإجتماعية للدولة، هي أساس تحملها لتعويض اضرار المجني عليهم في الجرائم بصفة عامة، عند عدم توافر مسؤوليتها القانونية[260].

---

[256] الدكتور علي جمال الدين عوض: عمليات البنوك رقم 117 ص 1119.

[257] الدكتور أحمد طه محمد خلف الله: الموظف العام في قانون العقوبات، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1991 م ص 418 وما بعدها.

[258] راجع الدكتور سليمان الطماي: قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي 1986 ص 115 وما بعدها، الدكتور طلال عامر المهتار: مسؤولية الموظفين ومسؤولية الدولة في القانون المقارن 1402 هـ 1982 م ص 247 وما بعدها.

[259] Cf: CREDOT et BOU TEILLER op cit p 162 ets.

[260] راجع في الموضوع: الدكتور يعقوب حياتي: تعويض الدولة للمجني عليهم في جرائم الأشخاص، دراسة مقارنة في علم المجني عليه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1977 ص 201 وما بعدها، الدكتور أبو الوفاء محمد أبو الوفا، حقوق المجني عليه وطرق كفالتها له، دراسة مقارنة في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، رسالة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون بالقاهرة، جامعة الأزهر 1414 هـ

وهو ذات الأساس الذي يقوم عليه صندوق تعويض ضحايا الإرهاب والجرائم الأخرى، في فرنسا:

"la fonds de garantie des victims des actes de terrorisme et d' autres infractions".

والذي تم إنشاؤه بالقانون الصادر في 9 سبتمبر 1986، والمعدل بقانون 30 ديسمبر 1986 حيث يعد التعويض مساعدة تقدمها الدولة، تعبيرا عن واجب التضامن (Secours)، والذي يعود بجذوره إلى إجتماعية المخاطر (Socialisation des resiques)[261].

32. تحمل الدولة لتعويض الضرر الذي لحق بالعميل في الفقه الإسلامي:

يستند التعويض إلى قاعدة "الضرر يزال"[262]، وأصلها ما روى عن إبن عباس رضي الله عنهما، عن النبي صلى الله عليه وسلم أنه قال: (لا ضرر ولا ضرار)[263]. ويقوم التعويض في الفقه الإسلامي على فكرة التعدي، وهي تشمل قصد إرتكاب الفعل الضار أو عدم التبصر والإهمال، وإساءة إستعمال الحق، بالإضافة إلى الخروج عن حدود الحق، وبذلك تقترب فكرة التعدي التي أخذ بها الفقه الإسلامي، من فكرة الخطأ التي جعلها القانون المقارن اساسا للمسؤولية المدنية[264].

وعند الحكم ببراءة العميل من تهمة غسل الأموال، أو عدم ثبوت صحة البلاغ المقدم ضده، يجب تعويضه عن الضرر الذي لحق به بسبب هذا البلاغ، حيث يعد هذا جبرا للمتهم البرئ.

وهذا التعويض يقع على عاتق المؤسسات المالية التي قامت بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، لأنها المتسبب المباشر للضرر.

1994 رقم 250 ص 244-246؛ الدكتور أحمد محمد عبد اللطيف الفقي: الحماية الجنائية لحقوق ضحايا الجريمة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1421 هـ 2001 م ص 477-487.

[261] J.F.RENUCCL: Lindemnisation des victims d' actes de terrorisme, Dalloz, 1987 chronques p 197- 204.

[262] الأشباه والنظائر: لإبن نجيم، ص 84، الأشباه والنظائر، للسيوطي ص 92.

[263] مسند الإمام أحمد بن حنبل، دار المعارف بمصر 1951 ج 4 ص 310 ن سنن أبن ماجة ج 2، كتاب الأحكام، باب من بني في حقه ما يضر بجاره ، حديث رقم 2341، ص 784، وقال في إسناده جابر الجعفي وهو متهم، والنص له، ورواه من طريق آخر، وقال إسناده ثقات إلا أنه منقطع.

[264] الدكتور هلال فرغلي هلال: النظام الإسلامي في تعويض المضرور من الجريمة، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض 1410هـ 1990 م ص 64.

ولكن إذا كان المتسبب المباشر للضرر منفذا لأمر من هو أكبر منه، تحمل الآمر عبء هذا التعويض، لأنه وإن كان عن إجتهاد منه، فأخطاء بدعوى حماية المجتمع، ورعاية مصالحه، فإن بيت مال المسلمين يضمن هذا التعويض[265].

وهو ما يصدق على المؤسسات المالية التي قامت بالإبلاغ بحسن نية، حيث إستهدفت حماية المجتمع من أضرار غسل الأموال المحرمة، بناء على قرائن توافرت لديها، تنفيذا لأمر أولي الأمر يوجب الإبلاغ، ثم ثبت عدم صحة البلاغ، حيث يجب أن يتحمل بيت مال المسلمين تعويض الضرر المترتب على هذا الإبلاغ.

ولهذا نظير في خطأ القاضي في حكمه، والشاهد في شهادته، حيث إختلف الفقهاء على ثلاثة أقوال فيمن يتحمل الدية، هل هو القاضي أو الشاهد، أو العاقلة، أو بيت المال؟

القول الثالث: أنه تجب الدية في بيت المال، وبه قال الحنفية[266]، والقول الثاني عند الشافعية[267]، والرواية الثانية عن الإمام أحمد بن حنبل، وهو المذهب[268]، لأن القاضي نائب عن الله تعالى في أحكامه[269].

الخاتمة

وتشتمل على أهم النتائج والتوصيات المستخلصة من البحث

33. أهم النتائج:

1- أن عمليات غسل الأموال غير المشروعة تحدث الآن تقريبا في جميع دول العالم، وخصوصا الدول التي تمر بعمليات إصلاح إقتصادي، كما أن ثمة علاقة وطيدة بين عمليات غسل الأموال والفساد.

2- أن عمليات غسل الأموال أصبحت ظاهرة عالمية، حيث تساعد المنظمات الإجرامية على إختراق وإفساد الهياكل الإقتصادية والمؤسسات المالية والتجارية المشروعة في المجتمع، مما يؤدي إلى إهتزاز بنيانه المالي.

---

[265] الدكتور محمد رأفت سعيد: تعويض المتهم، ندوة المتهم وحقوقه في الشريعة الإسلامية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض 1406هـ 1986 م الجزء الثالث ص 337.

[266] رد المحتار، ج 4، ص 352-342.

[267] المجموع شرح المهذب: للنووي، دار الفكر، بيروت، ج 19 ص 150.

[268] كشاف القناع: للبهوتي، دار الطباعة للنشر والتوزيع، بيروت، ج 6 ، ص 60.

[269] كشاف القناع، ج 6 ص 60.

3- أن جريمة غسل الأموال، لما لها من آثار إقتصادية، تعد من قبيل الجرائم الإقتصادية بمعناها الواسع، الذي يشمل الجرائم الموجهة ضد الذمة المالية والتي ترتكب أثناء مباشرة النشاط الإقتصادي أو لها علاقة بالنشاط الإقتصادي.

4- أن القانون المقارن يتفق مع الفقه الإسلامي في تجريم غسل الأموال، حيث يعد غسل الأموال جريمة تعزيرية في الفقه الإسلامي، لما فيه من غش وخداع وحيل وإضرار بالمصالح العامة.

5- أن للبنوك وللمؤسسات المالية بصفة عامة، أهميتها في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، حيث يصعب إجراؤها خارجها، فضلا عن أن البنوك تعد هي المستهدف الرئيسي في عمليات غسل الأموال، لدورها الكبير في تقديم مختلف الخدمات المصرفية.

6- أن البنوك الإلكترونية تمثل تحديا كبيرا في كشف عمليات غسل الأموال، لما تؤدي اليه من صعوبة التحقق من الهوية الحقيقية لغاسلي الأموال، ولذا أصدرت العديد من دول العالم قانونا يعالج موضوع التوقيع الإلكتروني، وإن ظلت المشكلة قائمة لإمكان إختراق التوقيع الإلكتروني.

7- أن التزام البنوك والمؤسسات المالية بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، يعد قاعدة قانونية جنائية في أغلب التشريعات، وهو أمر يتفق مع الفقه الإسلامي، لأن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، يكون فرض عين إذا توافرت شروطا أو ظروفا خاصة في مسلم بعينه، إذا كان يرجى منه القبول لأي سبب من الأسباب تجعل كلمته مسموعة، وكذلك إذا توقع ان نهيه عن المنكر هو الطريق لرد المظالم، ولولي الأمر أن يفرض العقوبة التعزيرية المناسبة من حبس وغرامة ونحوهما عند مخالفة هذا الواجب منعا لتفشي المنطرات في المجتمع.

8- أنه يكفي توافر قرينة أو قرائن على وجود شبهة غسل الأموال، لوجوب الإبلاغ عنها للسلطات المختصة، لأن الإبلاغ لا يترتب عليه آثار قانونية معينة، وإنما هو مجرد إحاطة السلطات المختصة بوقوع عملية يشتبه في أنها تستهدف غسل أموال، وهذا امر محل إتفاق بين القانون المقارن والفقه الإسلامي.

9- لا تسأل البنوك والمؤسسات المالية، بسبب الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، عن جريمة إفشاء السر المصرفي، إستنادا إلى أداء واجب الإبلاغ،

ولأن السرية المصرفية يجب ألا تكون عائقا أمام قيام المؤسسات المالية بواجبها في الإبلاغ، وهذا أمر محل اتفاق بين القانون المقارن والفقه الإسلامي.

10- لا تسأل البنوك والمؤسسات المالية بسبب الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، عن جريمة البلاغ الكاذب، عند عدم ثبوت صحة البلاغ، متى كانت حسنة النية، باستهدافها حماية المصلحة العامة، وليس الإضرار بالعميل المبلغ ضده، وهذا امر محل إتفاق بين القانون المقارن والفقه الإسلامي.

11- أن العديد من التشريعات تقرر حصانة مدنية للبنوك والمؤسسات المالية، عن الخطأ في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، مما يؤدي إلى إهدار حق العملاء في تعويض الأضرار المادية والمعنوية التي لحقتهم بسبب الإبلاغ.

12- أن القانون الفرنسي منح البنوك والمؤسسات المالية حصانة مدنية، مع تحمل الدولة لتعويض الضرر الذي لحق بالعملاء بسبب البلاغ الذي ثبت عدم صحته، بناء على مسؤولية الدولة الإجتماعية، وهو ما يتقبله الفقه الإسلامي، بناء على أن المبلغ يؤدي واجبه لصالح العدالة، لذا وجب أن يتحمل بيت المالي أداء ما يجب عنه ضمانا لخطئه.

الوقاية والعقوبة و العلاج سبل مكافحة الفساد .

المقـــــــــــــدمة :-

تتمتع جمهورية مصر العربية بالكثير من الموارد الطبيعيةوالزراعية والصناعية،

فنجد أرضها غنية بالبترول والغاز الطبيعي والمعادن الطبيعية والتي يتم تصديرها إلي كثير من بلدان العالم فضلا عن تنوع محاصيلها الزراعية التي يتهافت عليها المستوردون .

ولا ننسى ذلك الموقع الجغرافي الفريد لمصر الذي يجعلها من أكثر بلدان العالم نشاطا في الحركة الملاحية والجوية وجذبا للسياحة وهو ما يقطع أن هناك عوائد مالية طائلة تدرها تلك الموارد

وكان يتعين معه والحال كذلك أن يرتفع الدخل القومي للبلاد ومستوى معيشة الفرد بها إلا وأننا نجد الحال معكوسا الأمر الذي وأن دل فأن يدل على وجود إساءة في استغلال تلك الموارد قد يكون نتيجة إهمال أو تعمد وكلاها يعبر عن وجود فساد متنوع بالدولة .

ويقصد بالفساد في اللغة العربية " التلف والعطب والاضطراب وإلحاق الضرر بالآخرين "

ويعنى في اللغة الإنجليزية " تدهور التكامل والفضيلة ومبادئ الأخلاق " [1] .

ويمكن تعريفة بشكل عام بأنه " الأفعال التي يقدم على ممارستها شخص أو مجموعة من الأشخاص بدون وجه حق للحصول على منافع و مزايا بطرق ووسائل مخالفة لما نصت عليه القوانين والتشريعات الوطنية" [2] .

ويظهر من تلك التعريفات أن مفهوم الفساد مركب ومطاطا و ذلك لأنه يختلف من عصر لأخر ومن مكان لأخر حيث تختلف النظرة إلى السلوك الذي تنطبق عليه خاصية الفساد طبقا لدلالته ، ومن أمثلة الممارسات الفاسدة الرشوة والاحتيال والتهرب من الضرائب وغسل الأموال وسوء تقدير السلع التجارية، وجدير بالذكر أنه لا يمكن حصر تلك الممارسات .

---

(1) كتاب الفساد الادارى " لغة المصالح " د/ حسنين المحمدى بوادى .

(2) التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة المصرية .

والتهرب من الضرائب وغسل الأموال وسوء تقدير السلع التجارية، وجدير بالذكر أنه لا يمكن حصر تلك الممارسات .

ويكمن تحديد بعض الأسباب التي ساهمت في انتشار الفساد في مصر في الاتى :-

أولا :- صدور القوانين والقرارات دون دراسة كافية مما يترتب عليه عدم تناسبها مع ظروف المجتمع وحمايتها للمصالح الخاصة دون المصلحة العامة .

ثانيا :- وضعف الرقابة على صدور هذه القوانين والقرارات .

ثالثا :- التزام الحكومة بالسرية التامة في جميع المجالات دون مبرر مما يتيح للمفسدين مجالا واسعا لممارسة أعمالهم الفاسدة تحت مظلة السرية وذلك خاصتا داخل الجهات والمؤسسات الحكومية وهو ما يعرف بعدم الشفافية التي تؤدي إلى الفساد الإداري والذي يعني " إساءة استغلال السلطة المرتبطة بمنصب معين بهدف تحقيق مصالح شخصية على حساب المصالح العامة " [3] .

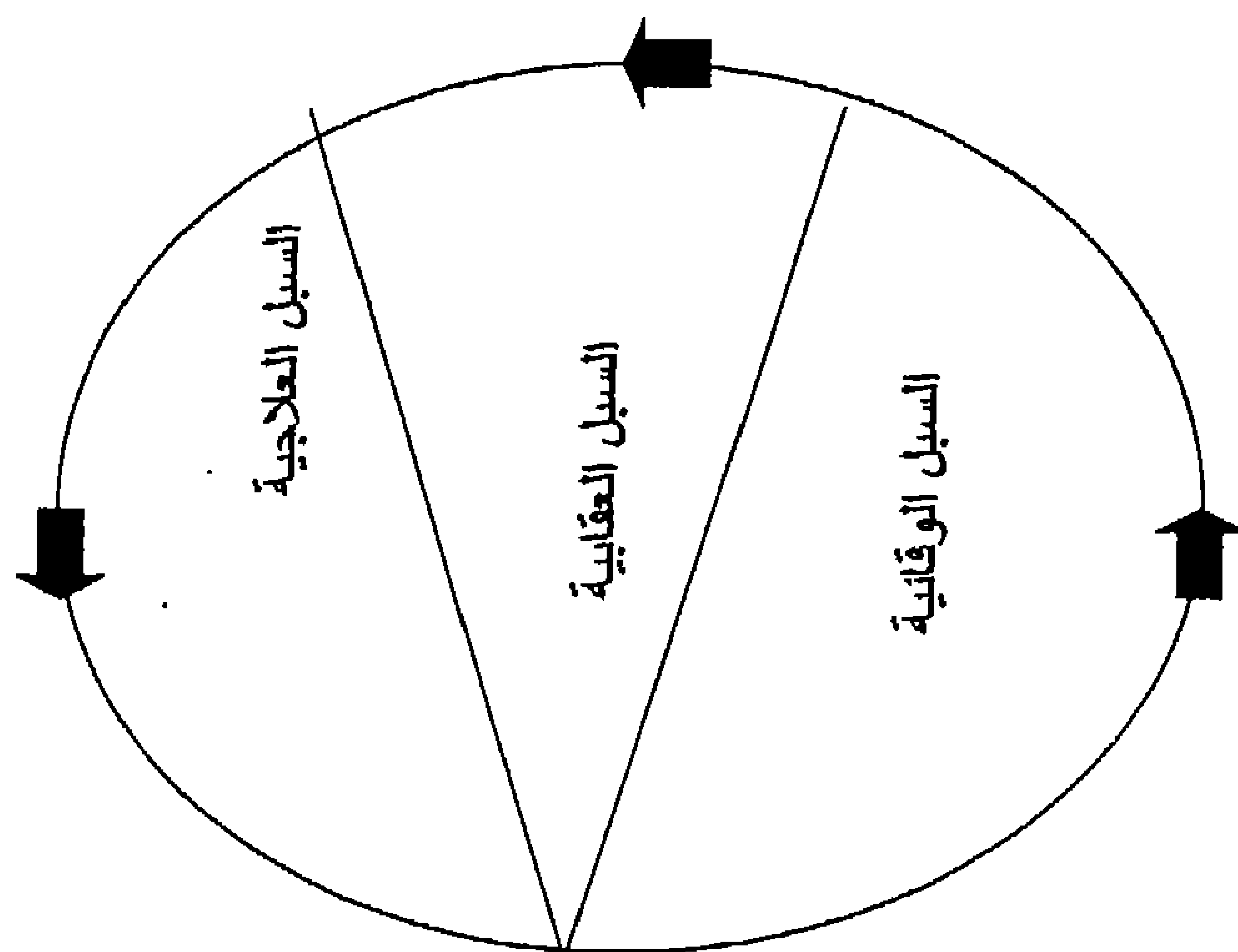
ونلاحظ وفقا لتقارير منظمة الشفافية الدولية أن نسبة الفساد في مصر تزداد عام بعد عام حيث كانت تحتل المركز 72 في عام 2006 والمركز 105 في عام 2007 حتى أصبحت في المركز 115 في عام 2008 وهي بذلك أصبحت من أكثر البلدان فسادا ، وقد حذر نائب رئيس تلك المنظمة من تعرض مصر بسبب تضخم نسبة الفساد لازمة اقتصادية شديدة في العام الحالي وتوقع تأجيل عدد من المشروعات القائمة على الاستثمارات الأجنبية والخمول السياحي مما قد يؤدي إلى الركود الاقتصادي ، وبالطبع فلابد من وقفة لمواجهة ذلك المرض المتفشي والذي قد أصبح وباء وتعد أكثر الخطوات التي اتخذتها الحكومة المصرية إيجابا في هذا الشأن هوتصديقها على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وهي أول وثيقة قانونية دولية شاملة لمكافحة الفساد والتي تضمنت سبل مكافحة ذلك المرض سواء قبل أن يصاب به المجتمع (السبل الوقائية) أو أثناء إصابته به (السبل العقابية) وكذلك كيفية علاجه نهائيا لعدم الإصابة به مرة أخرى (السبل العلاجية) وبالطبع لا يكفى مجرد التصديق على تلك الاتفاقية بل لابد من تطبيق مضمونها وذلك بتعديل التشريعات الوطنية بحيث تصبح موائمة لها وكذلك إرساء مقصدها في نفوس المجتمع .

ونظرا للأهمية تلك الاتفاقية فسوف نتناول شرح مضمونها ومعرفة مدى موائمة التشريعات الوطنية لها على ثلاث فصول تمثل المراحل المتتالية لمكافحة الفساد فنجد

---

(3) التقرير الأول للجنة الشفافية والنزاهة المصرية .

المرحلة الأولي أو الفصل الأول هو المتعلق بالسبل الوقائية والمرحلة الثانية أو الفصل الثاني هو المتعلق بالسبل العقابية أما المرحلة الثالثة أو الفصل الثالث هو المتعلق بالسبل العلاجية.



الفصل التاسع

السبل الوقائية لمكافحة الفساد :

سوف نستهل حدثنا في هذا الفصل بالمقولة الشهيرة " الوقاية خيرا من العلاج " وأن كانت تلك العبارة أكثر شيوعا في المجال الطبي إلا أنها لاتقل أهمية في مجال مكافحة الفساد فذا استطعنا أن نضع سبل وقائية تمنع وقوع جرائم الفساد فلن نحتاج لعلاج أي إلي تشريعات عقابية حيث لن تحدث الجريمة من أساسه ومن هنا تظهر الأهمية القسوة لهذا القسم من الدراسة والذي لم تغيب أهميته عن ذهن واضعي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فقد تم تخصيص الفصل الثاني منها لتناول التدابير الوقائية لمكافحة الفساد والذي سوف نقوم الآن بشرح مضمونة وبيان مدى موافقة التشريعات الوطنية له وذلك على النحو التالي:-

فقد تضمن النص على ضرورة ترسيخ السياسات التى تعزز مشاركة المجتمع وتأكيد النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون [1] .

ويقصد بالشفافية " توافر المعلومات التي تتعلق بالسياسات والنظم والقوانين والقرارات واللوائح لكافة المواطنين " أما المسائلة فيقصد بها "مسئولية الأفراد عما يقترفون من أعمال ووجوب مساءلتهم عن أدائهم الوظيفي وما يصدر عنهم من سلوكيات وتصرفات " ويقصد بالنزاهة " الجوانب الأخلاقية والقيم المرتبطة بقيام الموظف بأداء مهامه مثل الأمانة والصدق والعناية والإتقان والحفاظ على المال العام وصونه [2] .

وقد تضمن النص أيضا أن يتم إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية و التدابير الإدارية ذات الصلة ، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته [3] .

ويقصد بذلك وضع إليه مؤسسية لرقابة جودة التشريعات واللوائح والقرارات والنظم الإدارية ومعاييرها ومراجعة أثارها في مجال حماية النزاهة ومحاربة الفساد بحيث تجعلها مواتية لمعايير الشفافية والنزاهة ، وذلك فضلا عما نصت عليه من ضرورة التعاون بين الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية

---

(1) وهو ما يستفاد من الفقرة 1 من المادة 5 من الاتفاقية .

(2) التقرير الثانى الصادر من لجنة الشفافية والنزاهة بوزارة الدولة للتنمية الإدارية .

(3) فقرة 3 من المادة 5 من الأتفاقية .

لتعزيز وتطوير تلك التدابير سالفة الذكر بما يشمله ذلك التعاون من المشاركة في البرامج والمشاريع الرامية إلي منع الفساد [4] .

وعلى الرغم من كون مصر موقعه على تلك الاتفاقية وبالتالي ملتزمة بما تضمنته من نصوص سالفة الذكر الإ أنها حتى الآن لم تقدم على البساط الواقعي ما يدل على ذلك سوي مجرد تقارير ومشاريع قوانين لم تظهر للنور حتى الآن مثل مشروع قانون تنظيم الافصاح وتداول البيانات والمعلومات .

هذا وقد تضمنت الاتفاقية ضرورة وجود هيئة أو هيئات داخل الدول الأعضاء تقوم بمنع الفساد وذلك بتنفيذ السياسات الواردة بالمادة 5 من الاتفاقية والأشراف عليها وإجراء التوعية والدراسات والتواصل مع الأجهزة المختلفة على أن تتمتع تلك الهيئة بالاستقلالية حتى تستطيع أن تقوم بدورها دون أي تأثير [1] .

وجدير بالذكر أن هناك وجهتين في مصر إحداهما ترى وجود تلك الهيئات سالفة الذكر بينهما الأخرى ترى عدم وجودها وصاحبة الوجهة الأولى هي لجنة الشافية والنزاهة بوزارة الدولة للتنمية الإدارية حيث أوضحت ذلك في تقريرها الثاني والذي تضمن " أن لدى مصر إطارا مؤسسيا شبه متكامل لمحاربة الفساد وكذلك ترسانة تشريعية متطورة من حيث التجريم والعقاب بما يحتاج فقط لمزيد من التعاون والتكامل والعمل المشترك بما يحقق الإرادة السياسية المنعقدة لمحاصرة الفساد الإداري والالتزام بأحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد " ودللت على ذلك بدور الأجهزة الآتية :-

1 - النيابة العامة - نيابة الأموال العامة
2 - جهاز الكسب غير المشروع
3 - الجهاز المركزي للمحاسبات
4 - هيئة الرقابة الادارية
5 - مباحث الأموال العامة
6 - وحدة غسل الأموال
7 - النيابة الادارية
8 - قطاع الشرطة المتخصصة

---

[4] مايستفاد من الفقرة 4 من المادة 5 من الأتفاقية .

[1] ما يستفاد من المادة 6 من الاتفاقية .

9 – آليات وزارة المالية

10 – المخابرات العامة

بينما قد جاء الرأي الآخر والخاص ببعض المنظمات المدنيةالمصرية وبعض الأفراد والذي تم سرده بتقرير مبدئي مقدم إلى مؤتمر للدول الأطراف في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد بصدد ائتلاف النزاهة والشفافية من أجل إنفاذ الاتفاقية [2] :

بأن تلك الأجهزة سالفة الذكر تفتقد جميعها للاستقلالية وذلك لكونها من أجهزة الرقابة الرأسية وتقوم الحكومة بإدارتها لمراقبة أعمالها ومن ثم فهي تخضع لاعتبارات وتدخلات سياسية وأنها مسئوله أما السلطة التنفيذية ودلل على ذلك بقرار رئيس الوزراء رقم 1864 لسنة 2004 الذي أنهى دور الجهاز المركزي للمحاسبات في مراجعة تقارير تقييم التشريعات الداخلة في برنامج الخصخصة وجعل المراجعة عن طريق لجنة يمثل فيها الجهاز بعضو واحد فقط يحظر عليه الرجوع لرئاسة الجهاز مما جعل رأى العضو شخصيا ولا يعبر عن رأى الجهاز ، وأن هيئة الرقابة الإدارية ومباحث الأموال العامة تستأذن السلطة التنفيذية قبل اتخاذ إجراءات قضائية وخاصة في الحالات المتعلقة بأشخاص يحتلون مناصب سياسية فضلا عن أنه لايتم إعلان تقارير تلك الأجهزة إلى رأى العام إلا بعد موافقة رأس السلطة التنفيذية وأن جميع الأجهزة الأخرى محدد ميزانياتها وصلاحياتها بواسطة الحكومة وذلك بالإضافة إلى كون لجنة الشفافية والنزاهة وإلى أنشأتها وزارة الدولة للتنمية الإدارية لا يوجد بها عضو واحد من المعارضة وينحصر دورها في رسم السياسة والاستراتيجية فيما يخص جهود مكافحة الفساد إلى جانب التوعية والدراسة والتواصل مع الأجهزة المختلفة وبذلك فان هذه اللجنة تقوم فقط بما جاء بالجزء الأخير (ب) من الفقرة الأولى للمادة السادسة من الاتفاقية دون تنفيذ مقتضيات البند (أ) من ذات المادة سالفة الذكر كما أن تلك اللجنة لا تتمتع بالاستقلالية لكونها منشأة بقرار وزاري وتابعة لوزارة التنمية الإدارية .

و بذلك ننتهي إلى كون إذا كان لدينا الهيئات التي تتطلبها الاتفاقية فأنها تفتقد للاستقلالية و لذلك فلابد من إرساء ما يضمن استقلال تلك الأجهزة حتى تقوم بدورها دون ضغوط أو إنشاء هيئة جديدة مستقلة لتقوم بالدور المطلوب بالمادة السادسة من الاتفاقية .

---

[2] تقرير مبدئي مقدم إلى مؤتمر للدول الأطراف في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

هذا وقد وضعت الاتفاقية تدابير وقائية لمكافحة الفساد بالقطاع العام وهى أن يتم ترسيخ وتدعيم نظم للتوظيف في القطاع العام في الدولة يقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية ومعايير موضوعية مثل الجدارة والأنصاف والأهلية ويقدم للموظفين أجور كافية ومنصفه وتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفى تمويل الأحزاب السياسية ومنع تضارب المصالح العامة مع مصالح الموظفين الخاصة [1] .

ونجد هنا المشروع المصري قد وضع عدد من القوانين لتنظيم هذه الأمور مثل قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 وقانون العمل رقم 12 لسنة 2003 وقانون تنظيم الجامعات رقم 49 لسنة 1972 وقانون الوظائف القيادية رقم 5 لسنة 1991 إلى جانب لوائح العاملين بالشركات وكذلك قانون كادر المعلمين [2] .

إلا انه لم يراعى زيادة أجور الموظفين بحيث تتناسب مع ارتفاع مستويات التضخم مما أدى إلى قيام موظفي الحكومة وعمال شركات القطاع العام بالعديد من الاضرابات والاعتصامات احتجاجا على قلة أجورهم ، بينما نجد من ناحية أخرى قد تم أجراء تعديل في راتب رئيس الجمهورية بنسبة 300 % في عام 1987 حيث صدر القانون رقم 101 لسنة 1987 ليقضي بزيادة مرتب رئيس الجمهورية بنسبة 300% سارية من تاريخ إصدار القانون وفى نفس مدة الرئاسة وهو ما يعد مخالفا للمادة 80 من الدستور في هذا التاريخ والتي تنص على " يحدد القانون مرتب رئيس الجمهورية ولايسرى تعديل المرتب أثناء مدة الرئاسة التي تقرر فيها التعديل "[3] .

وذلك فضلا عن كون الحكومة لم تقدم حتى الآن تشريع يمنع تضارب المصالح مع ملاحظة أن القوانين السارية قد فقدت فعاليتها بعد تطبيق سياسات التحرير والخصخصة وأن النصوص القانونية التي تحول دون تضارب المصالح يتم تجاهلها من قبل الحكومة مثل :-

ا- إعادة تشكيل كافة مؤسسات اتخاذ القرار الاقتصادي بحيث أصبحت تضم عدد من رجال الأعمال المرتبطين بالحزب الحاكم والذين يقومون بمزاولة أنشطة من

---

(1)ما يستفاد من المادة رقم 7 من الاتفاقية .

(2)التقرير الثاني الصادر من لجنة الشفافية والنزاهة .

(3)كتاب جذور الفساد الإداري في مصر .

المفترض أن تقوم هذه المؤسسات بمراقبتها وبالتالي يؤدى ذلك إلي تعزيز فرصهم في الربح لاطلاعهم على كافة المعلومات المتعلقة بأنشطتهم بل ومشركتهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بها بحيث يستطيعوا توجها على نحو ما يردون مما يؤدى بالطبع إلى أبعاد المستثمرين وقلة مساحات المنافسة وتوسيع رقعة الاحتكارات ولعل مشكلة صناعة الحديد هي الأكثر وضوحا في هذا الشان .

ب- إسناد مناصب وزارية للأصحاب شركات خاصة تعمل في نفس المجال الذي تراقب عليها تلك الوزارات مثل وزارة النقل والمواصلات ووزارة السياحة ، وكذلك من أسباب الفساد في الوظيفة العامة هو طول فترة العمل بها من يؤدى إلي استغلالها [(4)].

ومن هذا يجب على الحكومة المصرية إزالة التناقص بين الواقع الحالي وما تتطلبه الاتفاقية .

وقد تضمنت الاتفاقية انه على الدول الأطراف أن تضع مدونات سلوك للموظفين العموميين بهدف تعزيز النزاهة والأمانة والمسئولية وضمان الأداء الصحيح والمشرف للوظائف العامة وقد دعت الاتفاقية في إطار ذلك الدول الأطراف أن تأخذ في الاعتبار بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الإقليمية والاقاليمية والمتعددة الأطراف ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك

الموظفين العموميين الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة 59/51 المؤرخ 12 كانون الأول/ ديسمبر 1996 [(1)] .

وقد قررت مصر بتلك المدونة الأخيرة أن لديها مدونة سلوك للموظفين العموميين تؤدى ذلك الغرض، ولكن بالنسبة لما يخص وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بالإفصاح للسلطات المعنية عن الأنشطة الخارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين [(2)] فأنها منظمة وتنطبق فقط على كبار الموظفين العموميين الذين يمكن أن يكونوا عرضه لذلك بسبب مناصبهم ، ويعيب على الاتفاقية

---

(4)" نحو مجتمع اكثر شفافية " مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام .

(1)ما يستفاد من المادة 8 من الاتفاقية وكذلك كتاب ظاهرة الفساد للدكتور سليمان عبد المنعم .

(2)ما يستفاد من الفقرة 5 من المادة 8 من الاتفاقية .

كون المادة الثامنة قد جاءت اختيارية غير ملزمة للدول الأطراف وذلك على الرغم من أهميتها .

وفيما يخص المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية فقد نصت الاتفاقية على انه يتم تنظيمها على نحو يقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات وذلك في مجال إجراء المناقصات وعقود الاشتراء واقامة نظام فعال للمراجعة الداخلية بما في ذلك نظام فعال للطعن ضمانا لوجود سبل قانونية للتظلم والانتصاف من القرارات المتخذة بالمخالفة للقواعد والإجراءات واتخاذ تدابير لتعزيز الشفافية والمسائلة في إدارة الأموال العامة(3)

ونجد المشرع المصري قد نظم تلك الأمور بالقوانين الآتية : -

أ- قانون المحاسبة الحكومية رقم 127 لسنة 1981 والمعدل بالقانون رقم 139 لسنة 2006 والذي يضع قواعد تلتزم بها الجهات الإدارية في تنفيذ الموازنة العامة للدولة وتأشيرتها وتسجيل وتبويب العمليات المالية التي تجريها وقواعد الرقابة المالية قبل الصرف ونظم الضبط الداخلي و إظهار وتحليل النتائج التي تعبر عنها المراكز المالية والحسابات الختامية لهذه الجهات بحيث تعطى صورة حقيقة لها .

ب-القانون رقم 87 لسنة 2005 والمعدل للقانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموزانة العامة والذي قد حقق قدرا كبيرا من الشفافية حيث قد جاء متوافقا مع دليل إحصاءات المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولى عام 2001 .

ج-قانون المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم 89 لسنة 1998.

إلا انه على الرغم من ذلك يوجد بعض أوجه القصور التي تحول دون تفعيل الرقابة الشعبية والبرلمانية للموازنة وهى عدم وجود قدر كاف من الشفافية في مرحلة وضع الأسس الرئيسية للموازنة وافتقار إعداد الموازنة للمرونة فلا يسمح باجراء تعديلات في الموازنة الجديدة إلا بقدر طفيف لا يسمح بإيجاد بدائل قد تكون أكفاء وأصلح (4) .

---

(3)ما يستفاد من نص المادة 9 من الاتفاقية .

(4)التقرير الثاني الصادر من لجنة النزاهة والشفافية .

وذلك فضلا عن وجود صلاحيات لرئيس الوزراء أو وزير المالية بحرية النقل من باب إلي باب مما يجعل اعتماد مجلس الشعب للموازنة ليس محل احترام .

ولا يغيب عنا أن تدابير تعزيز الشفافية في الإدارات العمومية يستلزم إبلاغ الناس بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها وتيسير وصول الناس إلي السلطات المختصة باتخاذ القرار بتبسيط الإجراءات الإدارية وكذلك نشر معلومات عن مخاطر الفساد في إدارتها[5].

ولكن نجد المبدأ التقليدي والأساسي في مصر هو سرية أنشطة وأعمال الإدارة ويرجع ذلك لتعدد المصادر التشريعية التي تنص على ذلك بحيث أصبحت السرية هي المبدأ العامة والذي تولد لدى أذهان الموظفين بحيث لم يصبح هناك تفرقة بين ما تتطلب التشريعات عدم الإفشاء به وبين ما هو مباح ويمكن للكافة أن يعلموه فضلا عما يرسيه الرئيس في مرءوسه من ضرورة السرية وذلك في صيغة تعليمات رئاسية عليا قد تكون هذه التعليمات ترجع لمحاولة التستر على أعمال الفساد المرتكبة داخل الإدارة مما يصعب معه اكتشاف تلك الأعمال ومحاولة مكافحتها [1].

ونجد أيضا أن مشروع القانون الذي يقر بحق المواطنين في الحصول على المعلومات مازال حبيس أدراج البرلمان على الرغم من تقديمه منذ حوالي عامين ن قبل الحكومة وهو تحت عنوان قانون تنظيم الإفصاح وتداول البيانات والمعلومات إلا انه مع ذلك وأن رأى هذا القانون النور فسنجده معطل من الناحية الفعلية وذلك لانه قد جعل من حق الجهات المخاطبة بالقانون نشر المعلومات دون وجوب، وجعل اللجنة المختصة بوضع قواعد وأسلوب الإفصاح مكونه من تسع جهات حكومية على الأقل مقابل أربعة أشخاص من خارج الجهاز الحكومي وليس من بينهم أي من مؤسسات المجتمع المدني " مادة 11 " وكذلك قد ترك لرئيس الجهة التنفيذية تقرير مدى سرية المعلومات التي يمكن أن تستثنى من تلك المشمولة بالقانون وأعطى له الحق في حجب المعلومات إذا ما كانت متصلة بالأمن القومي واستقرار البلاد وتلك عبارات فضفاضة تجعل من سلطته الامتناع عن إعطاء المعلومات " المادة 20 " وهناك استثناءات أخرى كثيرة على ذات النحو قد ورد ت بذلك المشروع [2].

---

[5] ما يستفاد من نص المادة 10 من الاتفاقية .

[1] تقرير منظمة الشفافية الدولية .

[2] تقرير مبدئي مقدم إلى مؤتمر للدول الأطراف في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

ولا يقتصر انتشار الفساد على القطاع العام فقط بل قد يمتد ويتوغل في القطاع الخاص أيضا ولذلك فقد وضعت الاتفاقية سبل وقائية لمنع ضلوعه في القطاع الخاص وذلك من خلال تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة ووضع مدونات قواعد سلوك لضمان ممارسة المنشآت التجارية وجميع المهن ذات الصلة أنشطتها على وجه منضبط وتعزيز الشفافية بينها وكذلك منع تضارب المصالح بين مقتضيات الوظيفة العامة واعتبارات العمل في القطاع الخاص وذلك بفرض قيود ولفترة زمنية معقولة على ممارسة الموظفين العموميين السابقين أنشطة مهنية أو على عمل الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم عندما تكون لتلك الأنشطة أو ذلك العمل صلة مباشرة بالوظائف التي تولاها أو اشرفوا عليها أثناء مدة خدمتهم وعدم السماح باقتطاع النفقات التي تمثل رشاوى من الوعاء الضريبي(3).

ونجد هنا المشرع المصري قد منع الموظف العام من العمل بالقطاع الخاص قبل مرور خمسة سنوات على تركة الخدمة ولكن هذا المنع يأتى من الناحية النظرية فقط ولكن من الناحية العملية فليس هناك من يمتثل إليه فنجد معظم الموظفين العموميين فور تركهم الخدمة يلتحقون بالعمل بالقطاع الخاص ولا يوجد من يمنعهم على الرغم من خطورة ذلك نظرا لأهمية المعلومات التي يعلمونها والتي من الممكن أن يستخدمونها لصالح العمل الجديد والأخطار من ذلك القيادات الأمنية والذي يعملون فور تقاعدهم بوظائف أمنية ذات صلة بشركات القطاع الخاص ، ولذلك فيجب أحكام الرقابة في هذا الشأن من قبل الجهات المعينة وفرض عقوبات مدنية وجنائية على المخالفين .

ولاشك أن للمجتمع المدني دور أساسي في منع الفساد ومكافحته فلن تستطيع الحكومةأن تمنع الفساد وحدها فلابد من مشاركة المجتمع المدني معها ولكن لن يستطيع هذا الأخير القيام بدوره إلا إذا تعاونت الحكومة معه واصبح بينهما شفافية في التعامل بل وتشجيع الأخيرة للأول للقيام بهذا الدور الهام (4) .

وفى هذا الخصوص نجد في مصر العديد من الجمعيات التي تقوم على محاربة الفساد مما يدل على قيام الحكومة المصرية بالعمل على تطبيق التدابير سالفة الذكر

---

(3)بعض التدابير التي تضمنها المادة 12 من الاتفاقية .

(4)ما يستفاد من نص المادة 13 من الاتفاقية .

ومساعدة المجتمع المدني للمشاركة معها في مكافحة الفساد ولكن من الضروري أن نذكر رأى بعض المنظمات المصرية في هذا الشأن حيث قرروا " أن وزارة التضامن الاجتماعي تعترض بشكل مستمر على أي محاولة لإنشاء جمعيات تحت مسمى محاربة الفساد وتعتبر ذلك عملا بالسياسة كما أنها تضيف الخناق على أي مبادرات أهلية تهدف إلي مجرد الحديث عن مكافحة الفساد " ودللوا على ذلك الاعتراض القائم على مشروع المنظمة الافرو – مصرية لحقوق الإنسان والتنمية (اهرو) [1] .

وإذا كان هذا هو رأى بعض المنظمات المصرية فلابد أن تقوم الحكومة بإجراء مناقشات معها للوصول لحلول تساعد في النهاية على تحقيق الهدف المشترك وهو منع ومكافحة الفساد ، حيث لا يغيب عنا دور المجتمع المدني في إعادة تشكيل المواقف الأخلاقية للأشخاص وإجراء تحول إيجابي في تعاطف الشعب وتسامحه مع الفساد ومراقبة الأداء الاجتماعي والأخلاقي للمسئولين الحكوميين وضمان توافق التدابير الإصلاحية لمحاربة الفساد مع تصورات الناس وتوقعاتهم [2] .

ونظر لأهمية وشيوع جريمة غسل الأموال على المستوى الدولي قد وضعت الاتفاقية محل الدراسة تدابير وقائية لمنع وقوعها وذلك بأن تقوم كل دولة بإنشاء نظام داخلي للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية بما في ذلك الأشخاص الاعتبارية التي تقدم خدمات في مجال إحالة الأموال أو كل ماله قيمة مع الاسترشاد بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المؤسسات الإقليمية والاقاليمية والمتعددة الأطراف ضد غسل الأموال وتنمية وتعزيز التعاون العالمي والإقليمي [3] .

وقبل أن نعرف موقف المشرع المصري في هذا الشان لابد أن نعطى نبذه عن جريمة غسل الأموال فقد ظهر هذا المصطلح أي " غسل الأموال " لأول مرة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والتي عقدت في فينا عام 1998 ثم ورد بعد ذلك في أكثر من لجنة دولية ومؤتمرات وببساطة يقصد بهذا المصطلح " إخفاء مصدر المال الإجرامي وظهوره بمظهر المال الناتج عن عمليات مشروعة " ، وقد قام المشرع المصري وتلبية للأهمية القسوة لمكافحة هذا

---

(1) تقرير مبدا مقدم الى مؤتمر للدول الاطراف فى الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.

(2) Www. transparency.org

(3) بعض التدابير الواردة بالمادة 14 من الاتفاقية.

النوع من الجرائم بإصدار القانون رقم 80 لسنة 2002 الخاص بمكافحة غسل الأموال وتم إنشاء وحدة مكافحة غسل الأموال بالبنك المركزي المصري وكذلك إدارة مكافحة جرائم غسل الأموال بالإدارة العامة لمباحث الأموال العامة وهى جهات رقابية وتنفيذية لمنع ومكافحة ارتكاب هذه الجريمة وبذلك نجد أن هناك التزام من قبل الحكومة المصرية بتطبيق التدابير الخاصة بمكافحة هذه الجريمة .

الفصل العاشر

السبل العقابية لمكافحة الفساد :

وجدير بالذكر أنه إذا لم نستطيع منع وقوع جرائم الفساد بتنفيذ التدابير الوقائية سالفة الذكر بحيث أصبحت الجريمة حالة وان كان ذلك يكشف عن وجود خلل في تطبيق تلك التدابير من قبل الحكومة والمجتمع إلا انه ليس في وسعنا في هذه اللحظة سوى أن نقوم بملاحقة مرتكب هذه الجريمة وإلحاق العقاب الرادع به وذلك حتى يكون عبرة للمجتمع ومصدر للاستنفار من الجريمة وذلك بالطبع بجانب محاولة إصلاح الخلل في تنفيذ التدابير الوقائية الذي أدى إلى ارتكاب هذه الجريمة.

وبالطبع لالحاق العقاب بمرتكب الجريمة لابد أن يكون هناك تشريع سابق على وقوعها يقوم بتجريمها ويحدد عقوباتها حيث أن الأصل هو الإباحة ولا جريمة ألا بنص ولذلك لابد من وجود ترسانة من التشريعات العقابية تقوم بتجريم جرائم الفساد وتحدد العقوبات التي توقع على مرتكبيها وذلك كإجراء احتياطي إذا ما حدث خلل في تطبق التدابير الوقائية أدى إلى وقوع الجريمة ، وللتشريعات العقابية العديد من المصادر ففي جمهورية مصر العربية نجد القوانين العقابية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية وغيرها وتأتى هذه الأخيرة والتي تبرمها مصر سواء الثنائية أو الدولية في منزله القوانين وفقا لنص المادة 131 من الدستور ولذلك فإذا وقعت هذه الأخيرة على أي من هذه الاتفاقيات فتكون ملزمة بإجراء التعديلات اللازمة بقوانينها حتى تكون متفقة ومواءمة مع نصوص هذه الاتفاقيات ، وتعد تلك دباجة لما يجب على المشرع المصري القيام به قبل القوانين المصرية الغير متوافقة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمبرمة في عام 2003 والتي تضمنت في الفصل الثالث منها تجريم العديد من الجرائم وذلك على النحو التالي : -

أولا : الرشوة:- (1)

حيث تنص الاتفاقية على صورتين للرشوة يأتى الاختلاف بينهما في صفة الفاعل ومقابل الاتجار بالعمل الوظيفي واستغلاله وتتمثل الصورة الأولى في الصورة التقليدية للرشوة والتي تقع من قبل الموظف العام الوطني والذي عرفته الاتفاقية في الفقرة (أ) من المادة 2 بأنه " أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدي دولة طرف سواء كان معينا أو منتخبا.... وكذلك أي شخص آخر معرف

---

(1)المادة 15 ، 16 من الاتفاقية .

بأنه موظف عمومي في القانون الداخلي للدولة الطرف " وقد أتى هذا التعريف يشمل عدد كبير من العاملين ولكن يعيب عليه أنه لم يكن هناك حاجة لتكرار الصفتين الإدارية والتنفيذية لكونهما يعبران عن ذات المعنى [2] .

وقد أوضحت الاتفاقية أركان هذه الجريمة والتى لاتختلف عما هو وارد بالتشريع المصري [3]

من ضرورة توافر الركن المادي والمعنوي إلا أن أنها قد أضافت في الركن المعنوي الغرض ولكنه مصطلح غير دقيق لكونه يختلط بالباعث أو الهدف أو السبب وكلها مصطلحات غير مؤثرة في مجال الركن المعنوي للجريمة [4] .

فضلا عن اشتراطها لتجريم فعل الموظف توافر العمد وبذلك تختلف الاتفاقية عما جاء بالتشريع المصري والذي جرم أيضا خطأ الموظف العام الذي يسبب ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها...... [5] .

والاهمال فى صيانة أو استخدام أى مال.... [6]،

أما بخصوص الصورة الثانية من جريمة الرشوة فهي صورة مستحدثة من قبل واضعي تلك الاتفاقية وليس هناك اختلاف بينها وبين الصورة الأولى سوى في كون الفاعل هو موظف عمومي أجنبي أو موظف مؤسسة دولية عمومية والتي عرفتهما في الفقرتين (ب) ، (ج) من المادة 2 ، والغرض من هذه الجريمة هو الحصول على منفعة تجارية أو أي مزية غير مستحقة أخرى أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية، ويأتي هذا التوسع في التجريم محمودا ولكن مع ذلك لم يقوم المشرع المصري بإصدار قانون يجرم الرشوة الدولية[1].

---

[2]كتاب ظاهرة الفساد للدكتور سليمان عبد المنعم .

[3]مادة 103 من قانون العقوبات المصرى .

[4] كتاب ظاهرة الفساد للدكتور سليمان عبد المنعم.

[5]مادة 116 مكررا (أ) من قانون العقوبات المصرى .

[6]مادة 116 مكررا (ب) من قانون العقوبات المصرى .

[1]تقرير ندوة " نحو مجتمع أكثر شفافية " بمركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام .

ثانيا : الاختلاس :-

نجد هنا في تلك الجريمة قد اشترطت الاتفاقية أن يكون مرتكبها موظف عمومي [2] ولم تتوسع كما فعلت في جريمة الرشوة وقد جاء التشريع المصري بذات المضمون في المادة 112 من قانون العقـــــوبات .

ثالثا : المتاجر بالنفوذ :-

قد بينت الاتفاقية أركان هذه الجريمة حيث مثلت الركن المادي لها في وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو مجرد عرضها عليه أو منحة إياها سواء كان ذلك له مباشرتا أو عن طريق وسيط وذلك حتى يقوم باستغلال نفوذه سواء كان ذلك النفوذ فعلى أي ناتج عن قدرته في إصدار قرارات أو أوامر بحكم موقعه القيادي في المكان المطلوب الحصول على مزية غير مستحقة منه أو كان نفوذ مفترض أي ناتج عن وجوده في مركز قيادي كمجلس نيابي دون سيطرة فعليه على الإدارة المطلوب الحصول على ميزيه غير مستحقة منها وذلك بهدف الحصول لشخص المحرض الأصلي أو آي شخص آخر على ميزة غير مستحقة .

ولكن الاتفاقية لم توضح المقصود بعبارة " ميزة غير مستحقة " بينما نجد المشرع المصري قد أوضح في المادة 116 مكررا من قانون العقوبات المقصود بالمزية غير المستحقة وأورد صورا عديدة لها ومع ذلك قد آتى استخدام هذه العبارة في نص الاتفاقية مناسبا وذلك حتى يكون شامل ولايدع مجال لوجود ثغرات فيه يستغلها الفاسدين في الهروب من العقاب، كما أن الاتفاقية لم تقتصر على صورة الركن المادي سالفة الذكر لتلك الجريمة بل جعلت لها صورة أخرى متمثلة في التماس أي طلب أو قبول أي مزية غير مستحقة من قبل الموظف العمومي أو أي شخص آخر للقيام باستغلال نفوذه للحصول على المزية غير المستحقة [3] .

وقد أوضحت الاتفاقية الركن المعنوى لتلك الجريمة فى تعمد الشخص الاتجار فى النفوذ .

ونجد الاتفاقية لم تنص في المادة 18 الخاصة بالمتاجرة بالنفوذ على الشروع كفعل مجرم ولكنها قد وضعت نصا عاما لتجريم المساهمة والشروع في جميع جرائم الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية وهو نص المادة 27 .

---

[2] من ما تضمنته المادة 17 من الاتفاقية .

[3] جزء من مايستفاد من نص المادة 18 / 5 من الاتفاقية .

رابعا : اساءة استغلال الوظائف :-

النموذج القانوني لهذه الجريمة قد جاء يتسم بالاتساع بقدر ما يفتقر إلى عناصر محددة مثلما الحال في جرائم الرشوة والاختلاس والاتجار بالنفوذ حيث أنه يواجه الفروض الأخرى لانتفاع الموظف على نحو غير مشروع من أعمال وظيفته بالمخالفة لأحكام القانون سواء كان هذا الانتفاع لنفسه أو لغيره ومع ذلك فلا يشكل رشوة أو اختلاسا للمال العام أو اتجار بالنفوذ [4] .

وقد نص المشرع المصري على تجريم ذلك الفعل في المادة 115 من قانون العقوبات .

خامسا : الاثراء غير المشروع :-

وقد أثارت تلك الجريمة جدلا كبيرا نظرا لكونها تنقل عبء الإثبات على الموظف العمومي المشتبهة فيه والذي تراء على موجداته زيادة كبيرة لا تتناسب مع دخله حيث أن الأصل هو براءة الشخص وعلى من يدعى العكس أن يقدم ما يثبت، ولذلك قد جعلت الاتفاقية تطبيق المادة المجرمة لهذه الجريمة اختياري للدول الأطراف ، فضلا عن أنه قد اقتصر النص على ذكر الموظف العام دون زوجته وأولاده القصر .

ونجد فى جمهورية مصر العربية بخصوص تلك الجريمة اختلاف بين المشرع والقضاء حيث قام المشرع بتجريم هذا الفعل بموجب قانون الكسب غير المشروع رقم 62 لسنة 1975 بينما قضت محكمة النقض المصرية بان جريمة الكسب غير المشروع تمثل مخالفة للدستور فيما ينص عليه من إن الأصل البراءة .

سادسا : الرشوة فى القطاع الخاص :-

يكاد لا يكون هناك اختلاف بين الجريمة الماثلة وجريمة رشوة الموظف العام التي نصت عليها الاتفاقية في المادة 15 منها حيث ينحصر الاختلاف فقط في صفة الفاعل ففي جريمة الرشوة في القطاع الخاص يكون الفاعل هو أي شخص يدير كيان تابعا للقطاع الخاص أو يعمل لدية بآي صفة ، وليس هناك اختلاف بين الجريمتين من حيث الركن المادي والمعنوي .

ونجد المشرع المصرى قد قام بتجريم الرشوة فى القطاع الخاص بالمادة 106 من قانون العقوبات وقد أضاف صور لها لم ترد بالتفاقية وهى ان تأتى المزية غير

---

(4) كتاب ظاهرة الفساد للدكتور سليمان عبد المنعم.

المستحقة فى صورة مكافأة لاحقة على أداء العمل أو الامتناع عنه أو الاخلال بواجبات الوظيفة وبغير اتفاق سابق .

سابعا : اختلاس الممتلكات فى القطاع الخاص :-

نظرا لأهمية القطاع الخاص لما له من دور فى التنمية الاقتصادية قد نصت الاتفاقية على تجريم اختلاس الممتلكات والأموال التى تحدث به وذلك بالمادة رقم 22 منها .

وقد جرم المشرع المصري هذا الفعل بالمادة رقم 113 مكررا من قانون العقوبات وبذلك يأتى التشريع المصري متوائم مع الاتفاقية في هذا الشأن حيث أفرد لتلك الجريمة نص خاص لتجريمها ولم يعتبرها مجرد سرقة أو خيانة أمانة .

ثامنا : غسل العائدات الاجرامية :

لهذه الجريمة أهمية خاصة نظرا لكونها ليست جريمة واحدة بل هي تحمل العديد من الجرائم في محتواها فنجد في البداية جريمة أصلية يقوم بها أحد المجرمين و يحصل منها على عائد مالي ثم يريد أن يظهر هذا العائد الإجرامي في صورة مشروعة للكافة فيقوم سواء بنفسه أو عن طريق غيره بالقيام بعمليات تموهية مما يمثل في حد ذاته جريمة عرقلة سير العدالة حيث تؤدى هذه العمليات التموهية إلي صعوبة اكتشاف الجريمة وذلك فضلا عن أن تلك العمليات قد تتضمن نقل الأموال ذات التحصل الإجرامي من دولة إلى أخرى مما قد يؤدى إلى حدوث تنازع في الاختصاص بين الدول بل قد يصدر حكم ضد المجرم في الدولة التي حدث فيها الجرم الأصلي بينما تكون الدولة التي تنفذ فيها عملية غسل الأموال تقوم بمحاكمته أيضا ، ونظرا لذلك فقد وضعت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المادة 23 منها لمكافحة تلك الجريمة والتي حددت أفعال ذلك الجرم في الآتي :-

أ- إبدال الممتلكات أو إحالتها مع العلم بأنها عائدات إجرامية بغرض إخفاء أو تموية مصدر تلك الممتلكات غير المشروع .

ب-إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكتيها أو الحقوق المتعلقة بها مع العلم بان تلك الممتلكات هي عائدات إجرامية.

ج-اكتساب الممتلكات أو حيازتها أو استخدامها مع العلم وقت استلامها بأنها عائدات إجرامية.

وذلك فضلا عن كون الاتفاقية قد أضافت المساعدة والشروع ضمن الأفعال المجرمةبهذه الجريمة وعيب عليها فى هذا الشأن حيث لم يكن هناك داعى لتضمنهما في تلك المادة

حيث تم النص عليهما في المادة 27 من الاتفاقية بطريقة عامة بحيث يتم تجرمهما فيجميع الجرائم الفساد الواردة بالاتفاقية .

كما يعيب على الاتفاقية في هذا الشأن أنها قد توسعت في محاولة تجريم هذا الفعل بأن جرمت إسداء المشورة [1] حيث يأتي هذا الفعل الأخير واسع وفضفاض مما يعد خروجا على مبدأ الشرعية الجنائية والذي يستلزم أن تكون الجريمة محددة الأركان والعناصر على نحو دقيق، وكذلك قد حددت الوقت الذي يجب أن يتوافر فيه العلم لدى الفاعل بأن الممتلكات المستخدمة ذات عائد إجرامي بأنه وقت استلامها [2] وذلك على الرغم من كون تلك الجريمة هى من الجرائم المستمرة بينما لم تحدد الوقت الذى يجب أن يتوافر فيه العلم فى موضع اخر من ذات المادة [3] .

كما أن الاتفاقية قد وسعت فى تطبيق هذة المادة ليشمل أوسع مجموعة من الجرائم الأصلية [4]

بينما من ناحية أخرى قد أجازة أن يتم التضييف في ذات الشأن من قبل الدول الأطراف وفقا لقوانينها الداخلية [5] .

وقد يرجع ما تتسم به هذه المادة من الاتفاقية من عدم اتساق نظرى لكونه يقصد منها أفعال بعينها اشتملت عليها الاتفاقية بالرغم من عدم تجريمها وفقا لقوانين بعض الدول مثل جريمة الأثراء أو الكسب غير المشروع [6] .

وقد جاء التشريع المصري متفقا مع الاتفاقية الماثلة في هذا الشأن حيث قد جرم تلك الأفعال في القانون رقم 80 لسنة 2002 المتعلق بمكافحة غسل الأموال بل أنه قد أضاف صور أخرى لذلك الفعل المجرم .

---

(1) المادة 23 / 1 / ب (2) من الاتفاقية .

(2) المادة 23 / 1 / ب (1) من الاتفاقية.

(3) المادة 23 / 1 / أ (2) من الاتفاقية.

(4) المادة 23 / 2 / أ من الاتفاقية.

(5) المادة 23 / 2 / هـ من الاتفاقية.

(6) كتاب ظاهرة الفساد للدكتور سليمان عبد المنعم .

تاسعا : الإخفاء :-

تأتى هذه الجريمة مشابها ومتداخله مع جريمة غسل الأموال وذلك لكون الركن المادي لهما يكاد يكون واحد، وقد فطنت الاتفاقية لهذا التداخل ولذلك تم النص فى بداية المادة 24 منها على أن يكون تطبيق هذه المادة دون المساس بأحكام المادة 23 الخاصة بجريمة غسل الأموال.

وقد اعتبرت الاتفاقية هذه الجريمة مستقلة عن الجريمة الأصلية التي نتج عنها الممتلكات غير المشروعة ويتضح ذلك باشتراطها أن يكون فعل الإخفاء غير مقترن بالمشاركة في الجريمة الأصلية وبذلك فأن إعفاء أو الحكم بالبراءة في الجريمة الأصلية لايعني إفلات مرتكب جريمة الإخفاء من العقاب كما أن مدة التقادم سوف تبدأ من تاريخ زوال الإخفاء وليس له علاقة بالجريمة الأصلية .

وقد جرم المشرع المصرى هذا الفعل بالمادة رقم 44 من قانون العقوبات .

عاشرا : إعاقة سير العدالة :

نظرا لأهمية هذه الجريمة لما قد ينتج عنها من إفلات مرتكب الفعل الإجرامي الأصلي من العقاب فقد جرمته الاتفاقية محل الدراسة في المادة 25 منها وجعلت له صورتين الأولى بأن تكون الاعقاه عن طريق استخدام قوة بدنية أو تهديد أو ترهيب أو وعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتأثير على شاهد حتى يشهد زور أو ليقوم بتقديم أدلة ذائفه في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية [7] .

أما الصورة الثانية فهي باستخدام قوة بدنية أو تهديد أو ترهيب للتأثير على موظف قضائي فما يخص مهامه الرسمية المتعلقة بارتكاب أفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية [1] .

ونجد هنا أن الاختلاف بين الصورتين سالفا الذكر ينحصر فى صفة الشخص الذى يقع عليه التأثيرففى أحداهما يكون شاهد بينما فى الاخرى يكون موظف قضائي، فضلا عن عدم إضافة الوعد بمزية غير مستحقة في الصورة الثانية وذلك لكونها في هذه الحالة سوف تصبح جريمة رشوة.

وتستلزم الاتفاقية توافر العمد في تلك الأفعال لاكتمال أركان هذه الجريمة .

وقد قام المشرع المصرى بتجريم الصورة الاولى وذلك بنص المادة 300 من قانون العقوبات كما قام بتجريم بعض حالات تغيير الحقيقة من جانب من يقومون

---

(7) مايستفاد من نص المادة 25 / أ من الاتفاقية .

(1) مايستفاد من نص المادة 25 / ب من الاتفاقية .

بعمل من أعمال الخبرة أو الترجمة فى دعوى جنائية وذلك بنص المادة 299 من قانون العقوبات، وعلى الرغم من ذلك فأن التشريع المصرى مازال مفتقرا إلى تجريم بعض الصور الاخرى لعرقلة سير العدالة التى تضمنتها الاتفاقية محل الدراسة [2] .

الحادي عشر : مسئولية الشخصيات الاعتبارية :-

نظرا للأهمية القطاع الخاص في الوقت الحالي ودوره في الاقتصاد الدولي وتمتع الشركات والمؤسسات بالشخصية الاعتبارية المستقلة عن مؤسسيها وماقد يتصور من فساد قد يقع من قبل تلك الشركات والمؤسسات قد قامت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتقرير مسئولية الشخصيات الاعتبارية إذ ما شاركه في الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية وذلك بالمادة 26 منها وقد جعلت إمكانية أن يكون الجزاء الموقع عليها جنائية أو مدنية أو إدارية وأن كان لا يتصور أن يتمثل العقاب في عقوبة مقيدة للحرية إلا أنه من الممكن الحكم عليها بالمصادرة أو الغرامة أو حرمانها من مزاولة نشاطها فضلا عن أن ثبوت مسئولية الشخص الاعتباري لا يمنع من إمكانية مسائلة الأشخاص الطبيعية التي يثبت أدانتهم في إحدى الجرائم الواردة بالاتفاقية جنائيا .

ونجد هنا المشرع المصري لا يعترف بالمسئولية الجنائية للأشخاص الاعتبارية الا بنسبة لجرائم محددة مثل بعض الجرائم التى تقع بالمخالفة لقانون الشركات أو لقانون حماية البيئة .

و لذلك يجب على المشرع المصري إجراء التعديلات اللازمة حتى يتوافق التشريع المصري مع مواد الاتفاقية وذلك فضلا علي أهمية التوسع في توقيع الجزاء الجنائي على تلك الأشخاص الاعتبارية حتى لا يتخذ منها الأشخاص الطبيعية درعا لحمايتهم من تلك المسئولية بقيامهم بارتكاب الجرائم الواردة بالاتفاقية تحت مسمى هذه الشخصيات .

ويجب أن نوضح في النهاية أنه يجب أن تكون العقوبات الموقعة متناسبة مع درجة جسامة الجرم وهو ما أوضحته الاتفاقية في مادتها رقم 30 وهو ما يقصد به ضرورة الاهتمام بالتفريد الجزائي، ونجد هنا المشرع المصري في جرائم الاعتداء على المال العام قد خفف العقوبة إذا كان المبلغ المختلس أو الضرر الناشئ يقل عن خمسمائة جنية مصري وذلك بالمادة رقم 118 مكررا أ من قانون العقوبات مما يدل على مراعات المشرع المصري أن تكون العقوبة متناسبة مع الجرم المرتكب ولكن لانجد مثل هذا الشأن في العديد من الجرائم الأخرى ولذلك على المشرع المصري أن

---

[2] كتاب ظاهرة الفساد للدكتور سليمان عبد المنعم..

ضمن النصوص العقوبية حد أدنى وأقصى أوسع للعقوبة حتى يكون للقاضى أن قدر ويوائم بين الجرم والعقوبة المناسبة له وفقا لكل حالة .

وإذا كان هذا هو الحال بالنسبة لجرائم الفساد التى ترتكب بعد ابرام هذه الاتفاقية فهناك سؤال يطرح نفسه هو كيف يمكن التعامل مع أشكال الفساد التى أرتكبت قبل التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ؟؟؟

وللأسف ليس هناك اجابة محددة على هذا السؤال حيث لم تتناول هذه الاتفاقية هذه المسألة .

الفصل الحادى عشر

السبل العلاجية لأضرار جرائم الفساد:

لا يترتب على توقيع العقوبة المقيدة للحرية على مرتكب الجريمة محو أثارها وذلك نظرا لما تخلفه هذه الأخيرة من أضرار مادية ومعنوية في حق المجتمع المعتدى عليه ، ولذلك فان محو آثارها يستلزم علاج تلك الأضرار وهو ما سوف تناوله بالتفصيل على النحو التالي :-

أولا : الضرر المادى :-

ويتمثل ذلك الضرر الذي يلحق بالمجتمع في المبالغ التي يتحصل عليها المجرم نتيجة لفعله الإجرامي والتي تتمثل في النهاية استقطاع من دخل المجتمع، ولجبر ذلك الضرر لابد من إعادة تلك الأموال وقد فطنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للأهمية ذلك فنصت في المادة رقم 3 منها على إرجاع العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقا لها ، كما نصت في المادة رقم 31 منها على" ضرورة مصادره العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرمة أو الممتلكات التي تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات" ويقصد بذلك نزع ملكية الأموال التي تحصل عليها المجرم من إحدى جرائم الفساد ونقل ملكيتها إلى الدولة وذلك مثل الأموال التي اختلسها الموظف أو مبلغ الرشوة الذي حصل عليها، وكذلك أيضا نزع ملكية ممتلكات المجرم والتي تعادل قيمتها قيمة ما تحصل عليه من عائدات إجرامية وذلك إذا ما تصرف هذا الأخير في تلك العائدات كمصادرة سيارته الخاصة ومجوهراته وعقاراته، كما نصت أيضا تلك المادة على" مصادرة الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي استخدمت أو كانت معدة للاستخدام في ارتكاب أفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية" .

وقد توسعت الاتفاقية في نص المادة 31 سالفة الذكر لمحاولة محاصرة العائدات الإجرامية ومصدرتها ومنع أي تلاعب قد يحدث لتغير صورتها وتضليل الوصول إليها ولكن يعيب عليها إنها قد نصت على إمكانية مصادرة المنافع المتحصلة من تلك العائدات على الرغم من استحالت ذلك من الناحية الواقعية والقانونية انا لم تكن تلك المنافع ذات طابع مادى .

ولم يكتفي واضعي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ذلك بالنسبة لعلاج الضرر المادي للجريمة (باسترداد الموجودات) بل قد خصصوا الفصل الخامس منها لذلك الشأن واستهلوه بالتأكيد على أن استرداد الموجودات هو مبدأ أساسي في

هذه الاتفاقية وعلى الدول الأطراف أن توفر أكبر قدر من التعاون والمساعدة في هذا المجال [1] ،كما ضمنوه آليات استرداد تلك الموجودات وطرف التعاون الدولي في هذا الشأن .

إلا إننا نجد على الرغم من الاهتمام البالغ لواضعى الاتفاقية بهذا الشأن فانها قد جاءت دون تحقيق غرضها المأمول وهو اعادة الموجودات المنهوبة إلى صاحبها الاصلى أى البلد التى تم فيها الجرم الاصلى وتعد تلك الموجودات جزء من رأس مالها ،فنجد أنه أثناء الأعمال التحضيرية لإبرام هذه الاتفاقية قد تم حذف عبارة" إعادة الأموال المنهوبة إلى بلدان الأصل" من مادتها الأولى، كما انه قد جاء بالمادة 57 منها " أن ما تتم مصدرته نتيجة لكونه من عائدات الفساد يتم التصرف فيه بطرقمنهاإرجاعها إلى مالكيها الشرعيين السابقين " مما يدل على كون إعادة تلك العائدات إلى أصحابها ليس الطريق الوحيد للتصرف فيها بل من الممكن أن يكون هناك أوجه تصرف أخرى وبذلك أصبح للدول الأطراف حرية التصرف في تلك الموجودات المصادرة وليست ملزمة بإعادتها إلى الدولة التي سرقة منها كما أن وجه التصرف في تلك الممتلكات الذي حددته المادة سالفة الذكر وهو إعادتها إلى مالكيها الشرعيين السابقين لم يؤدى إلى الغرض المقصود منه حيث أن عبارة " مالكيها الشرعيين السابقين " قد تؤدى إلى تولد نزاع بين العديد من الأطراف حول آي منهم هو مالكها الشرعي نظرا لما تحمله تلك العبارة من غموض ، وجدير بالذكر في هذا الشأن أن عبارة مالكيها الشرعيين قد جاءت بدلا من عبارة بلدان الأصل والتي كانت موضوعه في البداية مما يدل على كون هناك من يقوم بمحاولة أضعاف مبدأ إعادة الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد إلى بلدانها الأصلية وهو ما يعد في حد ذاته فساد يجب مكافحته.

وفى النهاية يجب أن تعرف جميع الدول الأطراف في هذه الاتفاقية أنه لابد من إعادة تلك العائدات إلى بلدانها الأصلية وإلا أصبحت تلك الاتفاقية عديمة القيمة ولاتحقق الغرض المرجو منها .

ثانيا : الضرر المعنوي :-

يترتب على ارتكاب جرائم الفساد تشويه صورة النزاهة العامة وفقدان الثقة خصتا عندما ترتكب تلك الجرائم من قبل القيادات العامة والذين يمثلون قدوة للمجتمع

---

(1) ما يستفاد من نص المادة 51 من الاتفاقية .

فضلا عن تولد الشعور باللامبالاة لدى أفراد المجتمع وخصتا الشباب وعدم رغبتهم في سلوك الطريق القويم للنهوض بمستوى المجتمع في شتى المجالات ، وبالتالي يترتب في النهاية على ذلك خلق مجتمع عقيم غير قادر على إنجاب بذور صالحة ومتميز بالجهل والفقر .

ولعلاج ما ترتب من ضرر معنوي بالمجتمع نتيجة لارتكاب جرائم الفساد يلزم القيام بالاتى :-

1- على الحكومة :-

أ- اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعاقبة مرتكب تلك الجرائم بعقوبات رادعة تتناسب مع ما ارتكبوا من جرم ومنها رفع الحصانات والتي تكون ممنوحة لبعضهم وتحول دون عقابهم ، على أن يتم ذلك فور اكتشاف تلك الجرائم وكون مرتكبيها في ازاها صورهم حتى يكونوا عبرة للمجتمع ودليل على أنه ليس هناك من هو فوق القانون مما يعيد الثقة مرة أخرى في نزاهة السلطات الحاكمة وسيادة القانون .

ب- الالتزام بالشفافية بينها وبين المجتمع بتيسير سبل معرفة هذا الاخير بما تقوم به من دور في شتى المجالات وخطاتها المستقبلية والعمل على مشركته فى اعدادها بحيث تكون متوائمه معه.

ج- تسهيل سبل وصول أفراد المجتمع إلي متخذين القرارات لعرض آرائهم بشأنها وما يرونه غير متناسب معهم والتقليل من السلطات التقديرية المتاحة لصناع القرار .

د- تشجيع أن يكون الاختيار فى تولى المناصب والترقيات على أساس الجدارة .

ه- تبسيط الاجراءات واللوائح واستخدام تقنية المعلومات والاتصالات لاجراء تحول ايجابى فى تقديم الخدمات العامة .

و- توفير المناخ المناسب للمجتمع المدني حتى يستطيع أن يقوم بدوره .

2 - على المجتمع المدني :-

أ- كشف الفساد وتعبئة الرأى العام ضده بحيث يتولد لدى أفراد المجتمع ان مرتكب الجريمة هو شخص منبوز ولايصلح أن يكون قدوة حتى وأن كان من الأثرياء حيث تعلو الاخلاق على المادة ، وهو مايمثل علاج نفسى يساعد

الشباب على تخطى أزمة انتشار الفساد بين كبار المسئولين والاثرياء واللذان يتخذهما الشباب قدوة لهم .

ب-تفعيل دور الصحافة فى كشف الفساد على أن تلتزم هذه الأخيرة بنشر المعلومات الصحيحة والمؤكدة ومحاسبتها اذ مالم تلتزم بذلك [1] .

3 - على المجتمع الدولي :-

أ- التعاون والتنسيق بهدف محاصرة وكشف وقطع خطوط الاتصال بين مرتكبي جرائم الفساد مما يعطى الانطباع بتكاتف الدول لمكافحة السلوك الفاسد .

ب-منح الخبرات إلى الدول التى تعانى من تفشى الفساد لمساعدتها على التغلب عليه .

ج-فرض نوع من الرقابة لضمان اتباع الدول لمبادئ الشفافية والنزاهة والمسائلة فى انظماتها وذلك دون اعتداء على سيادتها الداخلية .

ولعل يتضح لنا الآن سبب عدم قدرة الحكومة المصرية على مكافحة الفساد وتضخمه المستمر حيث لم تهتم هذه الحكومة بمعالجة الضرر المعنوى المترتب على ارتكاب جرائم الفساد مما تولد معه لدى أفراد المجتمع أن الفساد هو المبدأ والقيم والاخلاق والشرف والنزاهة هى الاستثناء وذلك بالطبع بجانب عدم اتباعها السبل الرشيدة فى الحكم القائمة على الشفافية والنزاهة والمسائلة ومساعدة المجتمع المدنى للنهوض بفكر المجتمع وحذرها الدائم من أى منشأة أو جهاز ليس له ذات اتجاهتها وأن لم تكن له أى اتجاهات سياسية .

وجدير بالذكر أن الحكومة المصرية قد فطنت لخطورة تفشى الفساد في المجتمع وزيادته عام بعد عام" وهو ما يتضح من تقارير المنظمة الدولية للشفافية" ولذلك بدأت بوضع أول حجر أساس لمكافحة الفساد وهو إنشاء لجنة الشفافية والنزاهة والتي سوف تلعب دور رسم السياسة والاستراتيجية فيما يخص الجهاز الإداري إلى جانب التوعية والدراسة والبحث والتواصل مع الأجهزة المختلفة المنخرطة في المنظومة الوطنية لمحاربة الفساد وذلك بهدف دعم الجهد الوطني لمحاربة الفساد بمختلف أشكاله ودعم مبادئ النزاهة والشفافية والمسائلة في الأعمال الحكومية[1].

---

[1] كتاب الفساد الادارى لغة المصالح د/ حسنين المحمدي .

[1] التقرير الأول للجنة الشفافية والنزاهة المصرية .

- ويقصد برسم الاستراتيجية اللازمة لمكافحة الفساد :-

1- تحديد معالم الخطة القومية لمكافحة الفساد بصورة دورية والتنسيق مع الجهات الرقابية

الأخرى ونشر هذه الخطة وتحديد معالمها لكل من الشعب والجهات الحكومية والأجهزة الرقابية .

2 - عمل الدراسات المقارنة وتوصيات إصدار القوانين والتشريعات التى تضمن المزيد من الشفافية وتفعيل المسائلة والمحاسبة .

3 - دراسة وتطبيق آليات المكاشفة والمصارحة والشفافية من خلال التأكيد على التزام موظفي القطاع الحكومي بمسؤولياتهم عن نشر المعلومات للجمهور عبر آليات منظمة قانونا والرد على استفساراتهم ومتابعة أعمالهم .

4 - وضع تصور عام حول اجراءات ووسائل وسبل منع ومكافحة الفساد من الجوانب الاجرائية والوقائية والرقابية والعقابية والعمل على تطبيقها مع الجهات المعينة .

5 - دراسة الاطار المؤسسى لحماية وتعزيز أخلاقيات واداب الوظيفة العامة .

- ويقصد بدراسة احصاءات حالات الفساد :-

1- إعداد الدراسات الإحصائية حول قضايا الفساد والإجراءات المضادة له ومتابعتها واشراك مختلف مؤسسات المجتمع المدني وأعضاء المجالس النيابية والشخصيات العامة والدينية وصناع القرار والوزراء لمناقشة استراتيجيات العمل والتأكيد على تبينها ضمن أجند اتهم للعمل غليها في المستقبل .

2- اعداد تقرير سنوى عن حالة النزاهة والشفافية فى القطاعات الحكومية بالدولة يقوم على مراجعة مؤشرات الفساد الدولية والوطنية فى مجالات الخدمات الحكومية ومدى التقدم فى محاربة الفساد أو الخلل فيها .

3- تحديد المجالات التي يتوغل فيها الفساد الإداري ، ودراسة آليات مكافحته والعمل على تطبيقها بالتنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى .

4- تنظيم اليات الاستماع العامة حول المواضيع التى تتعلق بالشفافية والمحاسبة فى الخدمات المقدمة من موظفى مؤسسات القطاع العام .

- التوعية ونشر ثقافة مكافحة الفساد :-

1- تعزيز وتسهيل نشر ثقافة الاخبار عن الفساد وحماية المبلغين وتعزيز وتسهيل استخدام اليات الشكوى ومتابعتها .

2- اقتراح سبل تعزيز النزاهة والمسائلة والشفافية والادراة الرشيدة فى القطاعات الحكومية والعامة وادارة المال العام وفى القطاعات الاكثر عرضة للفساد مثل الشراء العام وابرام العقود العامة وادارة المال العام والعمل على تطبيقها .

3- تعزيز وتسهيل تبنى مبادئ الشفافية في الأنظمة الإدارية والمالية في مؤسسات القطاع العام .

4- وضع تنفيذ إستراتيجية إعلامية متكاملة للتوعية والإعلام والترويج لثقافة الشفافية والنزاهة والمسائلة والعمل على تعزيز المعايير الاخلاقية والمهنية داخل مؤسسات القطاع الحكومى وتطوير ميثاق اخلاقى للوظيفة العامة .

5- تنمية وعى موظفي القطاع الحكومي والمتعاملين معه بمختلف أشكال الفساد والأدوات الضرورية لمكافحته ، وأهمية تطبيق قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المحاسبة في محاربة الفساد .

6- تبنى برنامج لتنمية ثقافة التمسك بالحق لدي المواطنين ، وأنهم أداه فعالة لرقابة أداء الخدمة.

7- إطلاق الحملة الوطنية للتوعية باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقات الدولية الاخرى والقوانين الوطنية المتعلقة به وحقوق المواطنين حيالها .

وجدير بالذكر انه إذا كان هناك انتقادات تجاه أنشاء هذه اللجنة متمثلة في إنها لا تكفل تطبيق ما تتطلبه المادة 6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فانه لا غبار عليها إن استطاعت أن تقوم بدورها سالف الذكر وان كان يكفل فقط تطبيق الجزء الأخير(ب)من الفقرة الأولى لتلك المادة ،

ولكن يجب ألا تظل الآمال والخطط المعروضة منها مجرد تقارير مطروحة للقراءة دون تطبيق عملي وتحسن ملموس في مؤشر الفساد .

ويمكن هنا في سبيل مكافحة الفساد في مصر الاستفادة من تجارب البلدان الأخرى التي نجحت بشكل كبير في تحقيق انتصار على ظاهرة الفساد التي كانت متوغلة بداخل مجتمعها ، وذلك مثل التجربة النيجرية حيث كانت هذه الأخير من أكثر

عشرة دول يتوغل فيها الفساد فكانت تعانى من أثار ما بعد الحرب وكان 60 % من الشعب يعيش تحت خط الفقر بالإضافة لتراكم الديون الداخلية والخارجية وانخفاض مخزون النقد الأجنبي وعجز إيراداتها عن تغطية أجور العاملين في القطاع العام وعجز الميزان التجاري ، وقد استطعت الحكومة تحديد أسباب هذه المشكلات ووضع الاستراتيجيات والآليات الفعالة لحلها وكان أهمها :-

- الإصلاح السياسي والاقتصادي وذلك للحد من الفساد المنتشر فى البلد .
- استعانت بهيئة UNCAC التابعة للأمم المتحدة لما لها من خبرة فى مجال مكافحة الفساد والتى ساعدتها فى وضع نظم الاصلاح ومنها:-

1- تحقيق الاستقرار الاقتصادى والسياسى والاجتماعى .
2- خلف الثروة وفرص العمل وتقليل معدلات الفقر فى البلاد
3- رفع كفاءة الجهاز الادارى للدولة عن طريق تشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص .
4- خصخصة الهيئات التي تمثل عبء علي الدولة وإسنادها للقطاع الخاص .
5- جعل الدور الاساسى للحكومة هو وضع التشريعات ومراقبة الحالة الاقتصادية والتدخل لضبطها وليس منافسة المواطنين والقطاع الخاص .
6- تحسين أداء القطاع العام بالدولة من حيث الاكتفاء بالعدد المناسب من العاملين وتحسين نظم الأجور والتأمينات والمعاشات الخاصة بهم .
7- رفع مستوى العاملين بالجهاز الادارى للدولة .
8- تحديد وترتيب أوليات الاصلاح فى القطاعات الاقتصادية المختلفة .

تم تأسيس مكتب " تحسين الخدمة العامة " .

وقد استطاعه التجربة النيجرية أن تنجح في مكافحة الفساد من خلال اتباعها تلك السبل والتي تضمنت تضافر قوة الدولة لأحداث التغيير والقضاء على الفساد وطلب الخبرة الدولية للمشركة في وضع نظم الإصلاح ، والقيام الفعلي بتنفيذ تلك النظم ومن ذلك إنشاء مكاتب وهيئات الرقابة والتحقيق والمكافحة وسن القوانين المواكبة لذلك ، والتي تعد في مجالها تطبيق لما جاء باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومن هنا يجب أن تعلم الحكومة المصرية أنها لن تستطيع أن تقاوم الفساد دون أن تسمح لباقي قوة المجتمع بالمشركة فضلا عن ضرورة البدء الفعلي في تنفيذ سياسات المكافحة دون انتظار غير مبرر والذي يعد في حد ذاته صورة من الفساد يجب مكافحته.

الفصل الثاني عشر

الرقابة على السلطة التقديرية في فرض الضريبة

تنطوي السلطة التقديرية في فرض الضريبة على تمتع السلطة المالية بقدر من الحرية في هذا المجال وهذا ما يفسح المجال امامها لان تتستر بستار السلطة التقديرية لتبرر تصرفاتها التي قد تلحق الضرر بالمكلفين وهو امر ينم عن خطورة كبيرة ، اذ تمثل السلطة التقديرية – بصورة عامة – استثناءً على مبدأ المشروعية .

من هنا كان لابد من رقابة فعالة تتناسب وحجم الخطورة الكامنة في السلطة التقديرية الممنوحة للسلطة المالية في هذا المضمار .

والرقابة التي يمكن ان تمارس في هذا الصدد تاخذ صور كثيرة ولعل من اهمها:

1- الرقابة السياسية .

2- الرقابة الادارية .

3- الرقابة القضائية .

وسوف نتناول هذه الصور بقدر صلتها بموضوع البحث مبينين في الوقت نفسه مدى فاعليتها وذلك في المباحث الثلاثة القادمة .

المبحث الاول

الرقابة السياسية

نتناول في هذا المبحث مضمون الرقابة السياسية في مطلب ونبين مدى فاعليتها بقدر صلتها بموضوع البحث في مطلب ثانٍ .

المطلب الاول

مضمون الرقابة السياسية

يتحدد مضمون الرقابة السياسية بتلك الرقابة التي تمارسها السلطة السياسية على تصرفات الادارة التي ينبغي عليها ان تنفذ قرارات هذه السلطة [1] .

وكقاعدة عامة فان هذه الرقابة يتسع ويضيق مداها بحسب طبيعة النظام السياسي في الدولة [2] .

---

[1] أ.د. فاروق احمد خماس – الرقابة على اعمال الادارة – دار الكتب للطباعة – 1988 – ص65 .

ويرى د. فاروق احمد خماس – ونحن نؤيده – ان هذه الرقابة تزداد اهميتها– مقارنة بالرقابة الادارية – كلما اتسع مجال السلطة التقديرية حيث لايكون هناك – من حيث المبدأ – معقب على اعمال الادارة الصادرة بناءً على سلطتها التقديرية خصوصاً اذا كانت الدولة ذات نظام قضائي واحد وكلما تقلصت ولاية القضاء الى حد كبير بسبب كثرة الاستثناءات التي توردها القوانين والتي تخرج بمقتضاها الكثير من المنازعات التي هو مفوض اصلاً بنظرها [3] .

وعلى اية حال فان الرقابة السياسية يمكن ان تتم بطرق متعددة او من قبل اجهزة معينة ويمكن ايجاز صور الرقابة السياسية بالاتي :

اولاً : الرقابة البرلمانية :

هي الرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية على اعمال السلطة التنفيذية وخصوصاً في الدول ذات الانظمة البرلمانية التي تكون فيه السلطتان متوازيتين ولكل منها سلاح تشره بوجه الاخرى .

وقد يسمى البرلمان بتسميات اخرى كالكونغرس او الجمعية الوطنية او المجلس الوطني وهو امر لايهم ما دام اعضاء البرلمان يتم اختيارهم – كقاعدة عامة – بالانتخاب [1] .

وتتم ممارسة الرقابة البرلمانية بوسائل عدة هي :

أ– السؤال : هو استيضاح او استفسار موجه من واحد او اكثر من اعضاء البرلمان الى احد الوزراء او رئيس مجلسهم بهدف الحصول على معلومات خاصة بالاعمال الداخلة في اختصاص الحكومة او احد الوزراء[2] .

---

[2] والنظام السياسي هو مجموعة عناصر مهمتها الابقاء على المجتمع من حيث هو كيان قائم بذاته تديره سلطة سياسية . لمزيد من التفصيل انظر د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني – الانظمة السياسية – دار الحكمة – بغداد – 1991 – ص 5.

[3] د. فاروق احمد خماس – المصدر السابق – ص 66 .

[1] انظر د. فؤاد العطار – النظم السياسية والقانون الدستوري – دار النهضة العربية – مصر – بلا تاريخ نشر – ص301 .

[2] د. عبد الفتاح حسن – مبادئ النظام الدستوري في الكويت – دار النهضة العربية – بيروت – 1968 – ص364 .

اضافة الى ذلك فان الاسئلة البرلمانية – سواء أكانت شفهية او تحريرية او اسئلة ساعة [3] ، فانها اداة لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة كما انها اداة رقابية ووسيلة للتعاون وتبادل وجهات النظر [4] .

وهذا وقد اجازت الفقرة (أ) من المادة 57 من قانون المجلس الوطني العراقي رقم 26 لسنة 1995 الملغي للمجلس المذكور دعوة أي عضو من اعضاء مجلس الوزراء للاستيضاح والاستفسار . كما ان الفقرة (ب) من المادة نفسها قد اجازت لكل عضو من اعضاء المجلس الوطني الحق في ان يوجه عن طريق رئيس المجلس سؤالاً الى أي عضو من اعضاء مجلس الوزراء على ان لايكون السؤال متعلقاً بموضوع معروض على القضاء .

وقد تميزت رقابة المجلس عن طريق حق السؤال بعدم فاعليتها وذلك لانه ليس للمجلس سوى ان يبدي الراي في النتائج التي توصل اليها ويعرضها على رئيس الجمهورية الذي يكون له القول الفصل في هذا الشان [1] . وقدر تعلق الامر بحق السؤال ، نجد ان قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية قد اجاز للجمعية الوطنية المزمع انتخابها ان تتولى الرقابة عن طريق السؤال ، وذلك من خلال طلب المعلومات واصدار الاوامر بحضور اشخاص للمثول امامها [2] .

ب- طرح موضوع للمناقشة :

هي الطريقة التي يجوز بمقتضاها لعدد من اعضاء البرلمان طلب عرض موضوع ما للمناقشة في البرلمان وغالباً ما يكون الهدف منه هو التعرف على السياسة التي تنتهجها الادارة في امر معين فهي وسيلة للحوار بين الحكومة والبرلمان من اجل تبادل الراي والمعلومات[3].

---

[3]لمزيد من التفصيل انظر انور الخطيب – الاصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية – دار العلم للملايين – بيروت – 1961 – ص384 .

[4]لمزيد من التفصيل انظر رمزي الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام السياسي للجمهورية العربية المتحدة – دار النهضة العربية – بيروت – 1970 – ص 240 .

[1]انظر المادة 58 من قانون المجلس الوطني الملغي .

[2]انظر الشطر الاخير من الفقرة (ز) من المادة (33) من هذا القانون .

[3]لمزيد من التفصيل انظر د. محمد سليم غزوي – الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري – ط1 – الاردن – 1985 – ص 43 – د. عبد الله ابراهيم ناصيف – مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة – موسوعة القضاء والفقه – ج1 – الدار الجامعية للموسوعات – بيروت – 1980 – ص86.

وفي هذا المضمار يلاحظ انه قد يطرح موضوع عام للمناقشة بصورة غير مباشرة بمناسبة طرح السؤال ويجوز طبقاً لنص الفقرة (2) من المادة (95) من النظام الداخلي للمجلس ان يطلب موجه السؤال اجراء المناقشة العامة على ان يقرر المجلس هذا الطلب وعند حصول الموافقة على المناقشة يجوز لكل عضو الاشتراك فيها .

ج- الاستجواب :

ويقصد به محاسبة الحكومة وتوجيه اللوم اليها عن طريق مناقشة تصرفاتها في الشؤون العامة او الخاصة [5] .

فالاستجواب ينطوي على مجموعة من الاسئلة الموجهة الى الحكومة الا انها ليست على سبيل الاستفهام فقط بل على سبيل المحاسبة والاتهام الصريح [1] .

وقد اجازت المادة (57) من قانون المجلس الوطني الملغي اجراء الاستجواب في مواجهة اعضاء مجلس الوزراء. على ان الاستجواب لا يمكن ان يأتي بنتائج حاسمة مالم تحظ تلك النتائج بموافقة رئيس الجمهورية فتفقد هذه الطريقة بذلك فاعليتها [2] .

هذا وقد نصت الفقرة (ز) من المادة (33) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية على ان " يتضمن عمل الرقابة الذي تقوم به الجمعية الوطنية ولجانها حق استجواب المسؤولين التنفيذيين .... الخ " بذلك يكون للجمعية الوطنية الحق في استجواب السلطة المالية ومناقشة تصرفاتها سواء أكانت صادرة عن سلطة تقديرية ام مقيدة .

د- التحقيق :

ويقصد به فحص عمل من اعمال الحكومة او سياسة معينة في هيئة من هيئات الدولة عن طريق السلطة التشريعية [3] .

---

[5] د. ايهاب زكي سلام – الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني – عالم الكتب – القاهرة – 1983 – ص86 .

[1] لمزيد من التفصيل انظر د. ايهاب زكي سلام – المصدر السابق – ص 89 . د. رمزي الشاعر – المصدر السابق – ص205 – انور الخطيب – المصدر السابق – ص390 .

[2] انظر المادة (58) من قانون المجلس الوطني الملغي .

[3] د. رمزي الشاعر – المصدر السابق – ص205 .

ويعرفه د. سليمان الطماوي بانه " الطريقة التي يتوصل بها البرلمان بنفسه الى ما يريد معرفته من المعلومات والحقائق " [4] .

على ان التحقيق لا يمكن ان يكون مجرد وسيلة للحصول على المعلومات وانما قد يكون القصد من اجرائه التمهيد لوضع تشريع في موضوع معين او الكشف عن العيوب فيه ويضع الحلول المناسبة لها [5].

وقد اجازت المادة (59 / اولاً / ب) من قانون المجلس الوطني الملغي لرئيس الجمهورية ان يطلب من المجلس الوطني ولجانه المختصة استدعاء رئيس مجلس الوزراء او أي من الوزراء او موظفي الدولة للتحقيق معهم عن القضية التي احيلوا الى المجلس من اجلها .

وبعد الفراغ من التحقيق وفي ضوء النتائج التي توصل اليها يجوز للمجلس ان يوصي لرئيس الجمهورية باتخاذ اجراء ما بحق الاشخاص الذين تثبت مسؤوليتهم. بذلك تكون هذه الطريقة غير ذات فاعلية في الرقابة لان اللجوء اليها يتوقف على طلب رئيس الجمهورية كما ان المجلس ليس له سوى ان يوصي باتخاذ اجراء ما من قبل رئيس الجمهورية الذي هو غير ملزم بتوصيات المجلس[1] . وقد اجاز قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية للجمعية الوطنية الحق في اللجوء الى التحقيق [2] . اضافة الى ذلك فان ممارسة الرقابة البرلمانية قد تتم بطرق اخرى كالشكاوى التي يقدمها الافراد الى ممثليهم في البرلمان او الى البرلمان مباشرة [3] او عن طريق التفتيش [4] .

---

(4) د. سليمان الطماوي – السلطات الثلاث في الدساتير العربية – دار الفكر العربي – القاهرة – 1974 – ص477 .

(5) د. مصطفى كامل – شرح القانون الدستوري – دار الكتاب العربي – مصر – 1952 – ص341 .

(1) انظر الفقرة ثانياً من المادة (59) من قانون المجلس الوطني الملغي .

(2) انظر الفقرة (ز) من المادة (33) من هذا القانون .

(3) انظر د. فاروق احمد خماس – المصدر السابق – ص 67 .

(4) انظر الفقرة (أ) من البند اولاً من المادة (59) من قانون المجلس الوطني الملغي التي اجازت لرئيس الجمهورية ان يطلب من المجلس الوطني تفتيش دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي و المختلط عند الاقتضاء وللمجلس في ضوء النتائج التي يتوصل اليها ان يوصي بما هو مناسب بحق الاشخاص الذين تثبت مسؤوليتهم، وهي بذلك لا تعدو وان تكون رقابة معلقة على صدور امر من رئيس الجمهورية ولا تكون نتائجها مثمرة ما لم تقترن بمصادقته ايضاً .

اخيراً وليس اخراً فان المجلس الوطني ، كان له ان يمارس الرقابة من خلال فحص تقارير ديوان الرقابة المالية المحالة اليه من رئيس مجلس قيادة الثورة [5].

هذا ويعد ديوان الرقابة المالية جهة رقابية كانت تتبع مجلس قيادة الثورة (المنحل) [6] وكان الديوان يمارس رقابة وتدقيق حسابات الجهات الخاضعة للرقابة المالية والتحقيق في سلامة تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات المالية بما في ذلك فحص وتدقيق معاملات تخمين وتدقيق الايرادات والنفقات والالتزامات المالية كافة تخطيطاً وجباية وانفاقاً[1] .

ثانياً : رقابة رئيس الدولة

وهي الرقابة التي يمارسها رئيس الدولة على اعمال الوزراء المعينين من قبله. ففي النظام الرئاسي [2] يعد رئيس الدولة ، رئيس السلطة التنفيذية وهو الذي يعين الوزراء والمساعدين وبالتالي فانهم مسؤولون امامه فقط وليس امام البرلمان[3].

وفي ظل النظام السابق كان رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس قيادة الثورة (المنحل) وقد منح بموجب دستور 16 تموز لسنة 1970 الملغي بصفته رئيساً للجمهورية سلطات رقابية واسعة [4].

وفي ظل قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية نجد ان لمجلس الرئاسة وبتوجيه من هيئة النزاهة العامة [5] ، بعد مراعاة الاجراءات القانونية ان تقيل اي عضو من اعضاء مجلس الوزراء بما فيهم رئيس الوزراء [6] .

---

[5] انظر المادة (15) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 6 لسنة 1990 النافذ .

[6] انظر المادة (46) من دستور سنة 1970 الملغي .

[1] انظر المواد (2 / اولاً / ب) والمادة (7) من قانون ديوان الرقابة المالية النافذ .

[2] وهو النظام القائم على مبدأ الفصل بين السلطات ولكنها ترفض التأثير المتبادل ما بين البرلمان والحكومة والغالب هو ان الاخذ بهذا النظام امر غير ممكن الا في الدولة ذات النظام الجمهوري لان الاساس في النظام الرئاسي هو انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب لمزيد من التفصيل انظر د. منذر الشاوي – القانون الدستوري – نظرية الدولة – مطبعة شفيق – بغداد – 1967 – ص176 .

[3] انظر د. غالب جواد الكاظم – المصدر السابق – ص 77 .

[4] فقد نصت المادة (44) منه على ان يتولى رئيس الجمهورية مهمة مراقبة اعمال الوزارات والمؤسسات في الدولة ودعوة الوزراء للتداول في شؤون وزاراتهم واستجوابهم عند الاقتضاء واطلاع مجلس قيادة الثورة على ذلك .

ثالثاً : رقابة الراي العام

وتاخذ هذه الرقابة صور عديدة لعل من اهمها [7] :

أ. رقابة الناخبين لممثليهم : وهي رقابة يباشرها الناخبون على اشخاص المرشحين عند اختيارهم لعضوية المجالس النيابية .

ب. رقابة الاحزاب والنقابات والاتحادات : اذ تمثل هذه التشكيلات جماهير واسعة ومنتظمة فالاحزاب ومن خلال الاعضاء المنتمين اليها تستطيع تشخيص سلبيات العمل الاداري وتسليط الضوء عليها من خلال وسائل اعلامها كذلك الاتحادات والنقابات فهي تستطيع تشخيص تلك السلبيات والمطالبة بحقوق المنتمين اليها والمتضررين من تلك السلبيات . وتختلف درجة اهمية هذه الرقابة بحسب طبيعة النظام السياسي في الدولة ونأمل في المرحلة القادمة ان تلعب الاحزاب في العراق دورها المنشود في ممارسة رقابة فعالة في هذا المضمار .

ج. رقابة وسائل الاعلام : تلعب وسائل الاعلام دوراً بارزاً ومهماً في ممارسة الرقابة على دوائر الدولة من خلال وسائلها المتعددة كالصحافة والاجهزة المرئية والمسموعة . ولكي تكون هذه الرقابة فعالة ينبغي ان تتسم الجهة الاعلامية بالحياد وعدم الانحياز لجهة معينة وخصوصاً السلطة السياسية في الدولة .

د. ويرى بعض الفقهاء ان من قبيل رقابة الرأي العام الرقابة التي تحققها قاعدة وجوب سماع اقوال ذوي الشأن ويتحدد مضمون هذه القاعدة باعطاء الفرصة لصاحب الشأن لابداء رأيه قبل اصدار القرار النهائي بحقه بل ان هناك قرارات ادارية يقتضي صدورها سماع اقوال من يخصه القرار [1] .

---

[5] والتي صادق على تاسيسها قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في المادة (49 / أ) منه .

[6] انظر المادة (41) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية .

[7] لمزيد من التفصيل انظر د. خالد رشيد – محاضرات في القضاء الاداري – مصدر سابق – ص 36 – د. فاروق احمد خماس – المصدر السابق – ص68 – 69 .

[1] وتطبق هذه القاعدة في دول كثيرة كالولايات المتحدة الامريكية والمانيا وسويسرا . لمزيد من التفصيل انظر د. خالد رشيد –محاضرات في القضاء الاداري - المصدر السابق – ص 37 .

المطلب الثاني

مدى فاعلية الرقابة السياسية على السلطةالتقديرية في فرض الضريبة

بالنظر لغياب الرقابة القضائية على السلطة التقديرية في فرض الضريبة – الى وقت قريب – نجد ان الرقابة السياسية في هذا الاطار كانت قد اتسعت في نطاقها اما في فاعليتها فقد تراوحت بحسب الجهة التي كانت تمارسها ومع ذلك يمكن التعريج على مدى فاعلية الرقابة السياسية التي مارسها المجلس الوطني ورئيس الجمهورية والرأي العام وفق الترتيب الاتي :

الفرع الاول

مدى فاعلية رقابة المجلس الوطني

اتضح لنا في مناسبة سابقة ان رقابة المجلس الوطني كقاعدة عامة اتسمت بعدم فاعليتها وذلك لكون سلطة المجلس لا تتعدى في الغالب رفع توصية الى رئيس الجمهورية الذي له القول الفصل ازاء نتائج اعمال الرقابة التي يمارسها المجلس.

مع ذلك كان المجلس يمارس رقابة على السلطة التقديرية للسلطة المالية في فرض الضريبة من خلال طرح موضوع للمناقشة ومن خلال فحص تقارير ديوان الرقابة المالية المحالة له من قبل رئيس الجمهورية ويمكن بيان مدى فاعلية رقابة المجلس الوطني في هذين المحورين في البندين التاليين :

اولاً : طرح موضوع للمناقشة :

في اطار السلطة التقديرية في فرض الضريبة لم يكن الغرض من لجوء المجلس الوطني الى هذه الطريقة محاسبة السلطة المالية عن اعمالها بقدر ما كان الهدف منها الحوار مع السلطة المالية وتبادل المعلومات في شان من الشؤون الضريبية .

ومن هذا المنطلق كان المجلس الوطني حريصاً على تحقيق مبدأ المشروعية من خلال التداول والمناقشة مع السلطة المالية في الخضوع للضريبة وكيفية تقديرها.

ففي مجال الضريبة المتحققة على ارباح اصحاب حقول الدواجن كان المجلس الوطني قد ارتأى عقد اجتماع مشترك في مقره بين السلطة المالية واعضاء اللجنة الزراعية في المجلس وبعض المكلفين من اصحاب حقول الدواجن وقد عقد هذا الاجتماع في 14/ 5 / 2002 للتداول في المشاكل التي تعترض تقدير الضريبة

على ارباح اصحاب حقول الدواجن المتعاقدين مع الشركة العامة لخدمات الثروة الحيوانية .

وبالنتيجة فقد انتهى النقاش الى ضرورة اتخاذ بعض الاجراءات من قبل السلطة المالية كان من اهمها تقييد ارادة السلطة المالية في تقدير الضريبة على ارباح هذه المشاريع .

وعلى هذا الاساس صدر اعمام الهيئة العامة للضرائب المرقم 14/ 17430 في 13/ 5 / 2002 المتضمن تحديد هامش الربح الصافي المتوقع لاصحاب هذه الحقول بـ 20% من المسحوبات او الدفعات التي يتسلمها المكلف سنوياً من الشركة العامة لخدمات الثروة الحيوانية لقاء تزويدها بانتاج تلك الحقول [1]. هذا وقد قامت الهيئة العامة للضرائب باعلام المجلس الوطني بالاجراءات المشار اليها[2] .

وهكذا تتضح لنا معالم الرقابة التي يمارسها المجلس الوطني على السلطة التقديرية في فرض الضريبة من خلال طرح موضوع للمناقشة ونأمل ان يكون للجمعية الوطنية المزمع انتخابها نصيب اكبر في ممارسة الرقابة من خلال السؤال وطرح موضوع للمناقشة والاستجواب والتحقيق وغيرها من الوسائل التي يمكن ان تحد من تعسف الادارة في استعمال سلطتها التقديرية في شتى المجالات ومنها مجال فرض ضريبة الدخل .

ثانياً : فحص تقارير ديوان الرقابة المالية

كان لرئيس مجلس قيادة الثورة – المنحل – ان يحيل الى المجلس الوطني التقرير المرفوع اليه من ديوان الرقابة المالية ، حيث يتولى المجلس الوطني عندئذ فحص التقرير واتخاذ القرار المناسب بشأنه .

---

(1) بموجب اعمام الهيئة العامة للضرائب المرقم 23س / 1238 في 6/ 4 / 2002 فان الشركة العامة لخدمات الثروة الحيوانية تتولى تزويد السلطة المالية بمعلومات عن حجم المسحوبات والدفعات وتقييد السلطة المالية بهذه المعلومات في احتساب نسبة الـ 25% (كصافي للربح).

(2) حيث ورد في كتاب الهيئة العامة للضرائب رقم 1756 في 26 / 5 / 2002 الصادر الى المجلس الوطني / اللجنة الزراعية ما يلي " اشارة الى الاجتماع الذي عقد في 14/ 5 / 2002 في المجلس الوطني مع اعضاء اللجنة الزراعية و المكلفين من اصحاب مشاريع الدواجن وممثلي الدوائر المعينة وبناءً على طلبكم..... نود احاطتكم باجراءاتنا المتخذة حول موضوع التحاسب الضريبي مع المشاريع المشار اليها وهي كما يلي ...الخ " .

ومما لاشك فيه فان ديوان الرقابة المالية يعد جهة رقابية تقتصر صلاحياتها على اعداد توصيات بشأن الاعمال التدقيقية والرقابية التي يمارسها في مجالات شتى ومنها مجال فرض الضريبة وبالتالي فان النتائج التي يتوصل اليها الديوان لا تعد حاسمة بل انها تحسم اما من قبل رئيس مجلس قيادة الثورة (المنحل) او المجلس الوطني . غير ان هذه الحقيقة لا تقلل من اهمية التقارير التي يعدها ديوان الرقابة المالية وخصوصاً في مجال السلطة التقديرية في فرض ضريبة الدخل .

وفي الواقع العملي نلاحظ ان ديوان الرقابة المالية يراقب في الغالب الاعمال الصادرة من السلطة المالية بناءً على سلطتها التقديرية متى ما كانت تنطوي على ضرر يصيب الخزانة العامة . بعبارة ادق فانه يفترض ان تهدف هذه الرقابة الى حماية حقوق المكلفين من المساوئ المحتملة للسلطة التقديرية ، غير ان هذا الهدف لا يرقى الى غاية اخرى هي المحافظة على حقوق الخزانة العامة . فقد جاء في الفقرة (ك) من البند ثانياً من تقرير ديوان الرقابة المالية رقم 140/11/3/4 في 2001/1/14 ان فرع ميسان التابع للهيئة العامة للضرائب لم يتقيد بالضوابط الخاصة باصحاب المهن حيث تم تقدير الضريبة على ارباحهم بنسب اقل مما هو منصوص عليه في تلك الضوابط .

وبالمعنى نفسه نجد ان ديوان الرقابة المالية قد اشار في تقريره المرقم 2934/3/4 في 2000/7/2 الى ان فرع التاميم التابع للهيئة العامة للضرائب قد قام بتقدير الضريبة على ارباح بعض المكلفين بمبلغ اقل من الضوابط المقررة ومن دون مبرر .

فعلى سبيل المثال تم تقدير الضريبة على المكلف (س) – وهو صائغ – بمبلغ 250000 دينار في حين يبلغ التقدير بموجب الضوابط (1000000) دينار .

هذا ولا تقتصر الرقابة على نسب الدخل المحددة في الضوابط بل انها تتسع لتشمل مجالات اخرى تتمتع السلطة المالية فيها بسلطة تقديرية ، ومن ذلك مثلاً الرقابة على مدى حرية الادارة في اللجوء الى التقدير الاداري اذ يؤكد الديوان في اغلب تقاريره على ضرورة قيام السلطة المالية باجراء التقدير الاداري في حالة تحقق اسبابه [1] . ففي التقرير المرقم 5274/3/4 في 12 /10/ 2000 ثبت لديوان الرقابة المالية عدم جدية الوحدات التخمينية في فرع الكرخ المركز التابع للهيئة

---

[1] انظر ص 148-149 من الرسالة .

العامة للضرائب باجراء التقدير الاداري لبعض المكلفين برغم وجود معلومات لدى السلطة المالية بخصوص ارباحهم [2] .

وهكذا يمكن القول انه كان للمجلس الوطني ان يمارس دوره في الرقابة على السلطة التقديرية للسلطة المالية في فرض الضريبة من خلال فحص واعتماد التقارير المعدة من قبل ديوان الرقابة المالية والمحالة له من رئيس مجلس قيادة الثورة (المنحل) .

وفي حالة الابقاء على ديوان الرقابة المالية ، نقترح ان يمنح سلطة تقرير مدى مسؤولية الادارة عن اعمالها التي تخالف القوانين والانظمة والتعليمات التي يتم كشفها نتيجة لتدقيق ورقابة الديوان – اذ ان مجرد رفع التوصيات لا يسبغ على رقابة هذه الجهة اية فاعلية حتى وان كانت للجهة التشريعية سلطة محاسبة الادارة عن تلك المخالفات وذلك لان الجهة التشريعية لها طرق كثيرة يمكن ان تسلكها في ممارسة الرقابة .

الفرع الثاني

مدى فاعلية رقابة رئيس الجمهورية

اضافة الى الرقابة التي كان يمارسها رئيس الجمهورية بصفته رئيس مجلس قيادة الثورة – المنحل – في اتخاذ القرارات بشان تقارير ديوان الرقابة المالية في حالة عدم احالتها الى المجلس الوطني ، فانه كان يمارس رقابة صارمة في شتى المجالات ومنها المجال الضريبي .

والغالب في هذا المضمار هو ان رئيس الجمهورية كان يمارس رقابته عن طريق لجان يتم تشكيلها من قبله وقد تضطلع هذه اللجان بممارسة رقابة صارمة في الشؤون الضريبية بوجه عام الا انها تولي اهمية بالغة لتجاوزات السلطة المالية في قراراتها سواء كانت صادرة بناءً على سلطتها التقديرية او المقيدة .

ومن اللجان التي ذاع صيتها في هذا الشأن ما يعرف بـ(لجنة ثوار تموز) هي لجنة تشكلت بقرار من رئيس الجمهورية تضم في عضويتها اعضاء من حزب البعث – المنحل – وقد كانت هذه اللجنة قد مارست رقابة مالية في شتى الميادين ومنها الميدان الضريبي اذ قامت بفحص عينات من اضابير المكلفين الخاضعين للضريبة

---

[2] انظر الفقرة (أ) من البند ثانياً من التقرير اعلاه . وبالمعنى نفسه انظر الفقرة (أ) من البند ثالثاً من تقرير ديوان الرقابة المالية المرقم 175/3/4 في 16/ 1 / 2001 الخاص باعمال الرقابة على نشاطات الهيئة العامة للضرائب / فرع الشعب .

وانتهت بنتائج تضمنها تقريرها المؤرخ في 2001/5/5 والذي ارسل الى السلطة المالية بموجب كتاب ديوان الرئاسة المنحل المرقم س/4918/16 في 2001/11/19 لبيان الرأي حول ما ورد فيه من ملاحظات ومما جاء في التقرير مما له صلة بموضوع البحث ما يلي :

أ. ان هناك تفاوتاً كبيراً في تحديد هامش الربح على المقتبسات الضريبية (مبيعات المجهزين) اذ يتراوح بين 2% الى 25% من ارباح التجهيز بالنسبة للمجهزين في النشاط الاقتصادي نفسه بل ان هذا الهامش تتفاوت نسبه حتى بالنسبة للمجهز الواحد في سنوات تقديرية مختلفة وهذا امر غير مقبول منطقياً ولا يحقق العدالة في التحاسب الضريبي وان ترك الحرية المطلقة للسلطة المالية في تحديد هامش الربح قد يؤدي الى الاضرار بحقوق المكلفين وكذلك باموال الخزانة العامة.

ب. ضعف الرقابة الداخلية التي يمارسها قسم الرقابة والتدقيق الداخلي في الهيئة العامة للضرائب على عمليات التحاسب الضريبي .

ج. لما كان بامكان السلطة المالية تأخير انجاز التحاسب الضريبي وحسمه في بعض الاحوال فان اغلب المخمنين قد اعتادوا على تدوير (دحرجة) التحاسب الضريبي من سنة مالية الى سنة مالية بحيث تكون النتيجة النهائية عدم التحاسب الضريبي وربما يكتفي بضريبة سنة مالية واحدة او اغفال احدى السنوات المالية من دون بيان سبب يسوغ ذلك .

د. وقد جاء في الفقرة (ج) من الاستنتاجات ما يلي : " حصلت القناعة التامة استناداً الى البيانات والمعلومات الموجودة لدى اللجنة ان صيغة التهرب الضريبي سواء كانت في شركة توزيع المنتجات النفطية او في الهيئة العامة للضرائب او من قبل المجهزين انفسهم هي عملية منظمة بصورة ذكية ومدروسة من قبل الملاكات الوظيفية المتقدمة من ذوي الخبرة التي يطلق عليها عالمياً – عمليات ذوي الياقات البيضاء – ويرى الخبراء العالميون المختصون ان مثل هذه العمليات ليس من السهولة اكتشافها اذ تحتاج الى خبرة واسعة ودقة وجهد كبير . وان اللجنة بذلت قصارى جهدها للتوصل الى بعض النتائج في تحقيقها وقد حصلت القناعة لديها بان هناك نوعاً من التنسيق بين الاطراف الثلاثة – المجهزون وموظفو الهيئة العامة الضرائب وموظفو التوزيع – في

عملية التهرب الضريبي ليس لاغراض الكسب غير المشروع فحسب بل ربما بهدف التخريب الاقتصادي المدبر والمنظم " .

وهكذا نلاحظ مدى اهمية الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق هذه اللجان التي قد تصل الى حد التعويل على مدى قناعتها لتقرير مدى مسؤولية السلطة المالية عن تجاوزاتها .

ولعل من اهم التوصيات التي اوصت بها اللجنة اعلاه هو تقييد ادارة السلطة المالية في وضع نسبة الربح في المقتبسات الضريبية حيث اكدت اللجنة في الفقرة (ج) من توصياتها على ضرورة تحديد ذلك الهامش حسب طبيعة النشاط التجاري والمهنة ولا يترك الامر لتقدير المخمنين لمنع التلاعب في التحاسب الضريبي وتحقيق العدالة بين المكلفين من النشاط نفسه .

وفي الوقت الذي نشيد بهذه الرقابة وبأهميتها فاننا نتطلع في الوقت الحاضر الى دور رقابي اكثر فاعلية يمكن ان يمارسه مجلس الرئاسة بناءً على ما منحه اياه قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في المادة (41) منه والمتضمنة اعطاء الحق للمجلس في اقالة أي عضو من اعضاء مجلس الوزراء بما فيهم رئيس الوزراء وذلك بناء على توصية من هيئة النزاهة التي نتامل فيها هي الاخرى ان تلعب الدور الاكبر في ممارسة الرقابة في المرحلة القادمة .

الفرع الثالث

مدى فاعلية رقابة الرأي العام

يمارس الرأي العام رقابة فعالة على قرارات فرض الضريبة الصادرة بالاستناد الى السلطة التقديرية للسلطة المالية ولعل اكثرها تأثيرا تلك الرقابة التي تمارسها وسائل الاعلام .

فقد لعبت وسائل الاعلام الدور الرقابي الابرز من خلال اطلاع المكلفين على الحدود التي تتقيد بها السلطة المالية في فرض الضريبة . ومن ابرز وسائل الاعلام التي تم التعويل عليها لاداء هذه المهام هي :

اولاً : الصحافة :

كانت الصحافة تمارس دوراً رقابياً فعالاً من خلال ما تنشره من مواضيع تتضمن الضوابط المعتمدة في احتساب الضريبة على ارباح بعض النشاطات فتبين بذلك حدود السلطة التقديرية للسلطة المالية في تقدير الضريبة .

ومن المواضيع التي حرصت الصحافة على نشرها نذكر على سبيل المثال ما يلي:

أ. السلطة التقديرية في تحديد هامش الربح الناجم عن ممارسة بعض الاعمال التجارية والمهن ، كالضوابط الخاصة بأرباح الاطباء للسنة 2003 والتي تختلف باختلاف اختصاص الطبيب والمعدل اليومي للمراجعين [1]. ومن ذلك ايضاً نشر الضوابط الخاصة بالارباح السنوية لتجار الجملة والتي تختلف باختلاف موقع مصدر الدخل والمستوى المعاشي في ذلك الموقع[2]. والى ابعد ذلك فان الصحافة قد تلجأ الى نشر الضوابط السنوية الصادرة عن السلطة المالية والمتضمنة تحديد هوامش الارباح لكافة مصادر الدخل الخاصة بالاعمال التجارية والمهن والحرف وهو يعكس رقابة مؤثرة على السلطة التقديرية للسلطة المالية في احتساب الضريبة من خلال اطلاع المكلفين على مقدار الضريبة المحتمل فرضها على دخولهم [3] .

ب. السلطة التقديرية في تحديد ضوابط تقدير قيمة العقار :

ج. اذ يخضع البدل الناجم عن نقل ملكية العقار لضريبة الدخل ويتحدد مقدار الضريبة عندئذ بقيمة العقار . وقد حرصت الصحافة على اطلاع المكلفين على اسعار العقارات لكي تفسح المجال لهم لمناقشة اعضاء لجان الكشف المكلفة بتقدير قيمة العقار ومطالبتهم بان يتم التقدير وفق الضوابط المقررة.

وفي هذا الصدد حرصت بعض الصحف على نشر الضوابط الخاصة بتقدير قيمة العقارات في مناطق محددة . فقد نشرت جريدة الرأي في عددها 119 الصادر في 2002/2/24 مؤشرات تحديد قيمة العقارات الواقعة في مناطق زيونة والكرادة والبتاوين واشارت الى ان اسعار هذه العقارات تختلف باختلاف الموقع الجغرافي وجنس العقار [4] .

---

[1] انظر جريدة الزوراء – العدد 294 في 2003/2/6 – ص 1

[2] انظر جريدة الاقتصادي – العدد 217 في 2003/3/5 – ص11 .

[3] انظر تعليمات وضوابط التحاسب الضريبي للسنة 2001 التقديرية المنشورة في جريدة الثورة في عددها 10222 في 2001/2/25 – ص 4 .

[4] وعلى الشاكلة نفسها نشرت جريدة تكريت في عددها 67 الصادر في 2001/12/9 اسعار العقارات الواقعة ضمن اختصاص الهيئة العامة للضرائب / فرع الرصافة .

والى ابعد من ذلك نجد ان بعض الصحف اخذت على عاتقها نشر تفاصيل اكثر حول اسعار الاراضي والعقارات السكنية وضوابط تخفيضها والاستثناء منها في العاصمة بغداد [1] .

اضافة الى دور الذي اضطلعت به الصحافة في اطلاع المكلفين على حقوقهم والتزاماتهم الضريبية ومدى حرية السلطة المالية في التقدير نجد انه قد كان لها دور في توجيه النقد لسياسة السلطة المالية في استعمال سلطتها التقديرية في تحديد قيمة العقارات . ففي الصفحة السادسة من عددها 10932 في 2002/8/8 نشرت جريدة الجمهورية مقالاً تحت عنوان (لجان التقدير في الهيئة العامة للضرائب) والذي تضمن نقداً لاسلوب السلطة المالية بالاشتراك مع دائرة التسجيل العقاري ، وقد اقترحت الجريدة في محاولة منها لتقييد سلطة الادارة في التقدير ، الزام السلطة المالية باعتماد قيمة العقار المحددة في العقد المبرم بين البائع والمشتري ورداً على هذا الخبر حددت السلطة المالية اسباب اعتمادها على الضوابط من دون العقد المبرم بين البائع والمشتري بالاتي :

1- ان الهيئة العامة للضرائب قد ارست قواعد للتقدير اضحت سياقات مستقرة واعلنت فقراتها لاطلاع الجمهور عليها وبامكان أي مواطن الاستيضاح من خلال وسائل الاتصال المتاحة معرفة قيمة العقار محل العقد قبل المباشرة باجراءات البيع . كما وان الهيئة حرصت على وضع ضوابط موضوعية وهي دائماً اقل من المستوى العام لأسعار العقارات وان تلك الضوابط اخذت بنظر الاعتبار موقع العقار واندثاره وتحديد درجة البناء من حيث كونه (متميزاً وجيداً ومتوسطاً ورديئاً) وان هذه الضوابط يعاد النظر بها سنوياً تبعاً لمتغيرات الاسعار والظروف الاقتصادية والاجتماعية.
2- يتعذر الاعتماد على العقد المبرم بين البائع والمشتري اذ قد يتفق الطرفان على وضع بدل غير حقيقي وهذا ما لايمكن حصره والوقوف عليه بسهولة[1].

---

[1] انظر على سبيل المثال جريدة تكريت – العدد 66 في 2001/12/2 – ص1 .

[1] لمزيد من التفصيل انظر كتاب الهيئة العامة للضرائب رقم 13 س / 4092 في 2002/10/12 والمعنون الى السيد رئيس تحرير جريدة الجمهورية .

ثانياً : وسائل الاعلام السمعية والمرئية :

حيث دأبت هذه الوسائل على أجراء اللقاءات مع المسؤولين في الهيئة العامة للضرائب في برامج خاصة كانت الغاية منها المداولة في الشؤون الضريبية و الاطلاع على اخر التعديلات الجارية في قانون ضريبة الدخل بالاضافة الى الاجابة عن استفسارات المواطنين حول موقفهم من ضريبة الدخل وحدود خضوعهم لهذه الضريبة اضافة الى تمكين المواطنين من مقابلة المسؤولين في الهيئة العامة للضرائب في مواعيد يتم تحديدها اثناء تلك اللقاءات .

اضافة الى ذلك فان ما حرصت عليه الاجهزة الاعلامية المرئية هو عرض برنامج " المراة الضريبية " في حلقات اسبوعية يتم فيها اللقاء بالمسؤولين في الهيئة العامة للضرائب واطلاع المواطنين على ضوابط تقدير الضريبة التي تتقيد بها السلطة المالية.

لقد اصبح جلياً مدى نجاح الخطوات التي خطتها وسائل الاعلام – الصحافة على وجه الخصوص – في ممارسة دورها الرقابي على السلطة التقديرية للسلطة المالية في فرض الضريبة . اذ غدا دورها بارزاً في رفع مستوى الوعي الضريبي لدى المكلفين من خلال اضطلاعها بمهمة تمكينهم من الوقوف على حقوقهم المقررة في قانون ضريبة الدخل والتعليمات والضوابط ذات الصلة ، الامر الذي يساعدهم الى حد كبير في مواجهة السلطة المالية ومناقشتها وهي تؤدي مهامها في فرض الضريبة.

مما تقدم يتضح ان الرقابة السياسية على السلطة التقديرية للسلطة المالية في فرض ضريبة الدخل تتسم بالضعف احياناً وتتسم بالفاعلية في احيانٍ اخرى اذ وجدناها ضعيفة الى حد ما تلك الرقابة التي كان يمارسها المجلس الوطني وغدت محدودة بجدود طرح موضوع للمناقشة بغية التعاون مع السلطة المالية في شأن من الشؤون الضريبة .

وتحددت مهامه الرقابية ايضاً بفحص تقارير ديوان الرقابة المالية التي قد يحيلها اليه رئيس مجلس قيادة الثورة – المنحل – ونأمل في المستقبل القريب ان تلعب الجمعية الوطنية دورها البارز في ممارسة الرقابة شأنها شأن الجهات التشريعية في بعض الدول كإنكلترا .

اما رقابة رئيس الجمهورية فقد تصل فيها نتائج الرقابة الى المسآلة الجنائية وكان للاعتبارات الحزبية – في الغالب – دور في تشكيل اللجان الرقابية التي يعتمد عليها رئيس الجمهورية في ممارسة الرقابة والمثال الابرز على ذلك لجنة " ثوار

تموز " اذ ان اغلب اعضاءها ان لم يكن جميعهم من اعضاء حزب البعث – المنحل – نأمل في الفترة القادمة ان يتجاوز مجلس الرئاسة كل اعتبار حزبي وسياسي اثناء ممارسة دوره الرقابي المنصوص عليه في المادة (41) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية النافذ .

اما الرأي العام فقد كان للصحافة الدور الابرز في ممارسة الرقابة على السلطة التقديرية للادارة في فرض الضريبة ونأمل ان يرتفع مسنوى تأثير هذه الوسيلة من وسائل الاعلام في المستقبل خصوصاً بعد ان تحررت الصحافة من القيود التي كانت مفروضة – في احوال واوقات معينة – من قبل النظام السابق.

اضافة الى ذلك فان الدور الرقابي الذي يمكن ان تلعبه الاحزاب والاتحادات والنقابات له اهمية كبيرة من خلال تشخيص السلبيات التي قد تعتري تصرفات السلطة المالية وهي تستخدم سلطتها التقديرية في فرض الضريبة واقتراح الحلول المناسبة للحد من تمادي السلطة المالية وهي تمارس حريتها في فرض الضريبة .

المبحث الثاني
الرقابة الادارية

فضلاً عن الرقابة السياسية فان الادارة تمارس بنفسها رقابة على قراراتها الخاصة بفرض ضريبة الدخل بما في ذلك تلك التي تصدر عنها بناءً على سلطتها التقديرية .

ولدراسة الرقابة الادارية على السلطة التقديرية في فرض ضريبة الدخل ينبغي ان نبحث في مضمون الرقابة الادارية ثم نعرج على بيان مدى فاعلية هذه الرقابة في موضوع البحث وهذا ما سنلتزمه في المطلبين القادمين .

المطلب الاول
مضمون الرقابة الادارية [1]

الفرع الاول
معنى الرقابة الادارية وخصائصها

يتحدد معنى الرقابة الادارية في كونها رقابة ذاتية تتولى الادارة مباشرتها بنفسها على تصرفاتها والتحقق من مدى مطابقتها للقانون او ملاءمتها للظروف المحيطة بها[2] .

ويتحدد الهدف الاساسي من الرقابة الادارية بتحقيق مصلحة الادارة نفسها وذلك بالمحافظة على حسن سير المرافق العامة وكفالة تنفيذ القوانين واللوائح والتزام حدودها وضمان نزاهة الموظفين وكفاءتهم فهي تؤدي الى حماية الافراد من اعتداء الادارة [1] .

---

(1) لمزيد من التفصيل عن الرقابة الادارية انظر د. سعاد الشرقاوي – الوجيز في القضاء الاداري – ج1 – دار النهضة العربية – مطبعة جامعة القاهرة – 1981 – ص26 وما بعدها . د. محسن خليل – القضاء الاداري ورقابته لاعمال الادارة – ج1 – دار المعارف للنشر – 1962 – ص 52 . د. ماجد راغب الحلو – القضاء الاداري – دار المطبوعات الجامعية – الاسكندرية – 1977 – ص 53 وما بعدها . د. سليمان الطماوي – القضاء الاداري – الكتاب الاول – دار الفكر العربي – القاهرة – 1976 – ص 24 .

(2) د. خالد رشيد – محاضرات في القضاء الاداري – مصدر سابق – ص42 .

(1) د. محمود محمد حافظ – القضاء الاداري – دراسة مقارنة – ط4 - دار النهضة العربية – 1967 – ص71 .

هذا ويمكن ايجاز خصائص الرقابة الادارية في الاتي :

1- انها رقابة ذاتية تمارسها الادارة بنفسها على اعمالها فلها الغاء قرارها او تعديله او سحبه او تحل محله تصرف اخر .
2- انها رقابة وجوبية لكون الادارة ملزمة باحترام القانون .
3- انها قد تكون رقابة تلقائية .
4- انها في الغالب رقابة مجانية ، وهي رقابة مرنة وميسرة لا تتضمن اتباع اجراءات قد تتسم بالطول والبطء .
5- انها رقابة واسعة اذ تشمل رقابتي المشروعية والملاءمة[2] .

الفرع الثاني

انواع الرقابة الادارية

يمكن تقسيم الرقابة الادارية الى انواع مختلفة وذلك باختلاف المعيار المعتمد الا ان التقسيم الاكثر شمولية هو تقسيمها الى رقابة تلقائية ورقابة بناءً على تظلم وهذا ما سندرسه في البندين التاليين :

اولاً : الرقابة التلقائية :

وهي الرقابة التي تتولى الادارة مباشرتها من تلقاء نفسها اذ طالما ان الادارة ملزمة بالخضوع للقواعد التنظيمية التي ترسم حدود تصرفاتها فأن تدخلها في مراجعة اعمالها والتدقيق فيها لايشكل عيبا من عيوب المشروعية [3] .

والرقابة التلقائية اما ان تكون ولائية او رئاسية :

أ- الرقابة الولائية :

وهي الرقابة التي يمارسها الموظف – عضو الادارة – الذي قام بالتصرف من خلال مراجعته له وتدقيق النظر فيه من تلقاء نفسه فان اكتشف خطأ او سهواً فيه فانه يقوم بالغائه او تعديله . غير ان هناك حالات يستنفذ فيها العضو الاداري سلطته

---

(2) لمزيد من التفصيل انظر د. فاروق احمد خماس – المصدر السابق – ص 76 – 77.

(3) د. سامي جمال الدين – الرقابة على اعمال الادارة – ط1 – منشاة المعارف بالاسكندرية – 1982 – ص225 .

بمجرد اصدار القرار ومن ثم لا يجوز الرجوع فيه ومن تلك الحالات ما يتعلق بقرارات فرض الضريبة – ما عدا حالات معينة سياتي ذكرها لاحقاً – [1].

ب- الرقابة الرئاسية :

وهي التي يتولاها الرئيس الاداري بنفسه او عن طريق تكليف احد معاونيه وتنصب هذه الرقابة على اعمال المرؤوسين . والرئيس الاداري هو الشخص الذي يشرف على اعمال المرؤوس وعلى عاتقه تقع مسؤولية ضمان حسن سير العمل في المرفق العام طالما انه ذو سلطة .

والرقابة الرئاسية تقسم الى قسمين :

1- الرقابة السابقة :

هي الرقابة التي يمارسها الرئيس الاداري من خلال توجيه مرؤوسيه وارشادهم عن طريق ما يصدره من اوامر وتعليمات وتوجيهات .

وليس في قانون ضريبة الدخل النافذ ما يمنع الرئيس الاداري من ممارسة هذه الرقابة ولهذا نجد ان كثيراً من التوجيهات تصدر عن مدير عام الهيئة العامة للضرائب والتي تنطوي على ارشادات يطلب فيها من الموظفين احترامها والتقيد بها وهذا ما سنبينه لاحقاً [2] .

2- الرقابة اللاحقة :

لما كان الرئيس الاداري يملك السلطة فأن له حق مراقبة تصرفات مرؤوسيه بعد صدورها ومن تلقاء نفسه فان وجدها غير ملائمة او فيها خطأ فله الغاء التصرف او تعديله .

مع ذلك فقد يستثنى القانون بعض المرؤوسين من الخضوع لهذه الرقابة عندما يخوله القانون اختصاصاً نهائياً في موضوع معين عندئذ لا يجوز والحالة ان يعقب الرئيس الاداري على تصرف المرؤوس لأننا نكون بصدد قاعدة توزيع الاختصاص بين الرئيس والمرؤوس وهذه الحالة تختلف عن الحالة التي يفوض فيها القانون

---

[1] د. خالد رشيد –محاضرات في القضاء الاداري - المصدر السابق – ص42 . انظر ايضاً ص من الرسالة .

[2] انظر ص 222وما بعدها من الرسالة .

المرؤوس ممارسة اختصاص معين مع ابقائه خاضعاً لرقابة الرئيس الاداري الذي له حق الغاء وتعديل عمل المرؤوس دون الحلول محله في ممارسة الاختصاص[1].

ثانياً : الرقابة الادارية بناءً على تظلم :

وهي الرقابة التي تثار بناءً على تظلم يقدمه احد الاشخاص ويسمى هذا التظلم بالتظلم الاداري تمييزاً له من الطعن القضائي الذي يرفع الى جهات قضائية في صورة دعوى [2] .

وتاخذ هذه الرقابة الاشكال التالية :

أ- التظلم الولائي :

وبمقتضاه يتقدم المتضرر من قرار الادارة بتظلمه الى الموظف الذي اصدره ويطلب منه اعادة النظر في تصرفه بعد ان يبين له الخطأ الذي ارتكبه فيعمد متخذ القرار الى تدقيقه وفحصه ثم يقرر تأييده او سحبه او الغاءه او تعديله .

من جانب اخر فان المتضرر من القرار يستطيع ان يقدم تظلمه الولائي وان لم يجد نص قانوني يجيز له ذلك كما له ان يقدمه لاكثر من مرة [3].

ب- التظلم الرئاسي :

وهو نوع من انواع الرقابة الرئاسية اذ يستطيع الرئيس الاداري بمقتضاها ان يباشر الرقابة على اعمال مرؤوسيه متى ما تظلم احد الاشخاص من قرار صادر من المرؤوس [1] .

---

(1) وفي جميع الاحوال فان الرئيس لا يستطيع ممارسة هذه الرقابة الا في حدود المواعيد المقررة قانوناً لانه بانقضاء تلك المواعيد يكتسب التصرف حصانة تعصمه من الالغاء او السحب او التعديل اذا تعلق به حق الغير – لمزيد من التفصيل انظر د. خالد رشيد –محاضرات في القضاء الاداري - المصدر السابق – ص44 .

(2) د. محمود محمد حافظ – المصدر السابق – ص71 .

(3) لمزيد من التفصيل انظر د. سليمان الطماوي – القضاء الاداري ورقابته لاعمال الادارة – دراسة مقارنة – ط3 – دار الفكر العربي – القاهرة – 1961 – ص13.

(1) د. سليمان الطماوي – المصدر السابق– ص13 – 14 .

والتظلم الرئاسي قد يكون على احدى صورتين هما :

1- التظلم الرئاسي متعدد الدرجات :

وهو تظلم بمقتضى القانون يستطيع فيه المتضرر من التصرف الاداري اللجوء الى درجات متعددة من السلم الاداري في الدائرة كان يتظلم الى مدير القسم او وكيل المدير العام او المدير العام .

2- التظلم الرئاسي بدرجة واحدة :

وهو التظلم الذي يقدم الى الرئيس الاداري للمرؤوس الذي اصدر القرار وتتأتى امكانية التظلم الرئاسي بدرجة واحدة من مصدرين هما :

(1) المصدر الاول وينبع من نظام تدرج الوظيفة العامة – وهو القاعدة العامة لهذا النوع من التظلم – حيث يتيح هذا النظام للرئيس الاداري سلطة واسعة على اعمال مرؤوسيه .

(2) المصدر الثاني هو القانون اذ قد يتيح القانون للشخص ممارسة هذا النوع من التظلم [2] .

هذا وقد اخذ قانون ضريبة الدخل النافذ بالرقابة الادارية بناءً على تظلم بشطريها الولائية والرئاسية اذ نصت المادة (33 /1) منه على " ان للمكلف بعد تبليغه بالدخل المقدر والضريبة المترتبة عليه ان يقدم اعتراضاً خطياً الى السلطة المالية التي بلغته بالتقدير او اية دائرة من دوائر الهيئة العامة للضرائب ....الخ ".

وهكذا نجد ان عبارة " او اية دائرة من دوائر الهيئة العامة للضرائب " قد تشمل الجهة التي اصدرت القرار او الجهة الرئاسية وقد استلزم المشرع للنظر في اعتراض المكلف ما يلي :

---

[2] د. فاروق احمد خماس – المصدر السابق – ص80 – هذا ولم يشر قانون ضريبة الدخل النافذ صراحة الى امكانية ممارسة هذا التظلم الا انه اشار اليه ضمناً . فقد جاء في صدر الفقرة (أ) من المادة (33) من قانون ضريبة الدخل النافذ " للمكلف بعد تبليغه بالدخل المقدر والضريبة المترتبة عليه ان يقدم اعتراضاً خطياً الى السلطة المالية ... الخ " ولما كانت السلطة المالية على وفق المادة 13/1 من قانون ضريبة الدخل النافذ تتمثل " بموظف او مجموعة من الموظفين يخولهم الوزير الصلاحيات المنصوص عليها في هذا القانون"فانه بامكان المكلف الاعتراض امام ذلك الموظف او الموظفين وله الاعتراض من باب الاولى امام الوزير الذي يخولهم الصلاحيات الواردة في النص .

أ- ان يقع الاعتراض ضمن مدة (25) يوم من تاريخ التبليغ وبعكسه يعد التقدير قطعياً [1] . وقد تقبل السلطة المالية اعتراض المكلف بعد مضي المدة آنفة الذكر متى ما اقتنعت بان المعترض لم يتمكن من تقديمه لغيابه عن العراق او لمرض اقعده عن العمل او لسبب قهري اخر.[2]

ب- ان يدفع المعترض الضريبة محل الاعتراض [3]. واذا اقتنعت السلطة المالية بان المعترض عاجز عن دفع كل الضريبة المقدرة فلها ان تقبل استيفاء ما لايقل عن 25% ولايزيد على 50% منها وذلك بغية النظر في اعتراض المكلف [4] .

على ان استيفاء ما تبقى من الضريبة يتم على شكل اقساط شهرية متساوية على ان لا تتجاوز اثنى عشر قسطاً وبخلافه يعرض الامر على وزير المالية [5] .

هذا وتصبح جميع الاقساط مستحقة الدفع تلقائياً ومن دون حاجة الى انذار اذا لم يدفع أي قسط من الأقساط مع ملاحظة وجوب فرض الفوائد التاخيرية على وفق ما جاء في المادة (46) من قانون ضريبة الدخل النافذ [6] .

اخيراً فان التقدير يكتسب الدرجة القطعية اذا تم الاتفاق بين المعترض والسلطة المالية على التقدير او في حالة تخلف احد الشروط اعلاه [1]

---

(1) انظر الفقرة (1) من المادة (33) من قانون ضريبة الدخل النافذ .

(2) انظر الفقرة (2) من المادة (33) من قانون ضريبة الدخل النافذ وكان حرياً بمشرعنا ان يتيح الفرصة لمن ترفض السلطة المالية قبول اعتراضاتهم خارج المدة المذكورة للطعن بقرار الرفض امام اللجان الاستئنافية وذلك للحد قدر الامكان من انحراف السلطة المالية في استعمال سلطتها التقديرية ازاء تمديد مدة الاعتراض وذلك على غرار ما اخذ به قانون ضريبة الدخل رقم (36) لسنة 1939 الملغي في المادة (3/39) منه .

(3) انظر الشطر الاول من الفقرة (3) من المادة (33) من قانون ضريبة الدخل النافذ .

(4) انظر الفقرة (أ) من المادة (2) من تعليمات وزارة المالية رقم (16) لسنة 1996 والمعممة على اقسام وفروع الهيئة العامة للضرائب بكتاب قسمها القانوني المرقم 5/ 337 في 7/1/ 1997 .

(5) انظر الفقرة (ب) من المادة (2) من التعليمات آنفة الذكر .

(6) انظر الفقرة (ج/1 اولاً) من المادة (2) من التعليمات آنفة الذكر .

(1) لمزيد من التفصيل – انظر د. مدحت عباس امين – ضريبة الدخل في التشريع الضريبي العراقي – مصدر سابق – ص 198 – وقد جاءت نصوص قانون ضريبة الدخل النافذ خالية من ايراد حكم لحالة سكوت الادارة عن البت في التظلم ونرى ان السكوت يجب ان يفسر على انه رفض للتظلم والا فانه يجب على السلطة المالية – في حالة تفسير السكوت على انه قبول – ان تعيد تقدير واحتساب الضريبة ورد المبالغ الزائدة .

ج- التظلم الوصائي :

هي رقابة وثيقة الصلة بمبدأ اللامركزية الادارية اذ تمثل حرية اتخاذ القرار من الهيئات اللامركزية القاعدة العامة كما تمثل الرقابة على الهيئات المذكورة اساساً من الاسس التي تقوم عليها اللامركزية الادارية وتمثل في الوقت نفسه استثناءً على حرية تلك الهيئات في اتخاذ القرار [2] .

وتتقرر هذه الرقابة بنص قانوني يحدد جهتها واسلوب ممارستها وفيما اذا كانت رقابة الغاء او ملاءمة . ومتى ما تاكد هذا النوع من التظلم قانوناً يصبح اللجوء اليه من قبل الافراد قاعدة عامة اذ لا تستطيع الجهة الرقابية التي حددها القانون رفض النظر في التظلم [3] .

د- التظلم الى لجنة :

فقد تم ممارسة الرقابة الادارية من خلال التظلم الى جهات ادارية تنبثق عن الادارة ويتولى القانون تحديد طريقة تشكيلها او اختصاصاتها .

وتمثل رقابة هذه اللجان مرحلة متوسطة بين الرقابة الادارية والرقابة القضائية اذ غالباً ما تتطور رقابة هذه اللجان لتنتقل نحو الرقابة القضائية والمثال الابرز على ذلك هو مجلس الدولة الفرنسي الذي كان في البداية مجرد هيئة مهمتها رقابة تصرفات الادارة وانتهى في اخر المطاف الى سلطة قضائية تباشر رقابة قضائية كاملة[1] .

ولهذا النوع من التظلم اهمية خاصة في اطار قانون ضريبة الدخل النافذ اذ في الوقت الذي كانت فيه المحاكم ممنوعة من سماع الدعاوى المتعلقة بتقدير الضريبة وفرضها وجبايتها وبكل ماله صلة باية معاملة اجريت وفق احكام قانون ضريبة الدخل النافذ [2] .

---

[2] د. خالد رشيد -محاضرات في القضاء الاداري - المصدر السابق - ص45 .

[3] د. فاروق احمد خماس - المصدر السابق - ص81 .

[1] د. محمد الشافعي ابو راس - القضاء الاداري - القاهرة - بلا تاريخ نشر نقلاً عن د. فاروق احمد خماس - المصدر السابق - ص80 .

[2] انظر المادة (55) - الملغاة - من قانون ضريبة الدخل النافذ التي الغيت بصدور قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 10 لسنة 2003 ، المنشور في الوقائع العراقية - العدد 3972 في 2003/3/3 .

نجد ان المشرع قد نص على تشكيل جهات خاصة تنظر في تظلمات وطعون الاشخاص الخاصة بالضريبة .

ولاهمية هذه الجهات من جهة ولما اثاره تحديد طبيعتها القانونية من خلاف من جهة اخرى نرى ان نعرج عليها بايجاز في الآتي :

1- تحديد الجهات المختصة في النظر بالطعون الضريبية :

حدد قانون ضريبة الدخل النافذ تلك الجهات بكل من لجان الاستئناف و هيئة التمييز [3] .

(1) لجان الاستئناف [4]: هي تشكيلات تؤلف برئاسة قاضٍ من الصنف الثاني في الاقل وعضوية اثنين من الموظفين المختصين في الامور المالية . ويتم هذا التعيين من قبل وزير المالية ببيان ينشر في الجريدة الرسمية [5] .

وعند تبليغ المكلف برفض الاعتراض فان من حقه الطعن بقرار السلطة المالية بعريضة خلال (21) يوماً من تاريخ التبليغ امام اللجان الاستئنافية معززاً اعتراضه بالوثائق والمستندات اللازمة لذلك . وفي حالة تأخر المكلف في تقديم اعتراضه فللسلطة المالية ان تنظر في تمديد مدة الـ(21) يوماً متى ما اقتنعت ان تأخره كان بسبب غيابه عن العراق او لمرض اقعده عن العمل او لاي سبب قهري اخر [1] .

وقد استلزمت الفقرة (3) من المادة (35) من قانون ضريبة الدخل النافذ لغرض مواصلة اللجان الاستئنافية بالنظر بالاستئناف ، ان يكون المكلف مستمراً في تسديد الاقساط المستحقة عليه من الضريبة المقررة والمقسطة .

---

[3] انظر المواد (37 – 40) من قانون ضريبة الدخل النافذ .

[4] وقد كان يطلق عليها تسمية لجان التدقيق واصبحت تسمى لجان الاستئناف بموجب قانون التعديل رقم 17 لسنة 1994 .

[5] انظر المادة (37) من قانون ضريبة الدخل النافذ – انظر مثلاً البيان رقم (10) لسنة 1995 المتضمن تعيين احدى اللجان الاستئنافية – منشور في الوقائع العراقية – العدد 3585 في 1/ 10 / 1995 .

[1] انظر الفقرة (2) من المادة (35) من قانون ضريبة الدخل النافذ .

ويتم تبليغ المستانف والسلطة المالية بموعد المرافعة امام لجنة الاستئناف قبل الموعد بسبعة ايام في الاقل [2] .

هذا وقد حددت المادة (39) من قانون ضريبة الدخل النافذ القضايا التي تنظر فيها لجان الاستئناف بالاتي [3]:

– النظر بكل ما له علاقة بتقدير الدخل والوقائع المادية :

فتنظر هذه اللجان بكل ما له علاقة بتقدير الدخل وحسابه وتناسبه وخضوعه للضريبة والرديات والسماحات وتقدير مدى صحة الوقائع المادية كوجود مصادر الدخل فعلاً بذلك يكون المشرع قد وسع من سلطة هذه اللجان ليشمل مراقبة السلطة التقديرية للسلطة المالية [4] .

– الفصل في المسائل القانونية لتتأكد من مدى تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً ومدى استناد التقدير الى اسباب قانونية صحيحة [1] .

– النظر بالمخالفات التي يرتكبها المكلفون خلافاً لنظام مسك الدفاتر التجارية لاغراض ضريبة الدخل والمحالة من قبل السلطة المالية وفرض غرامة تتراوح بين (10%) و (25%) من الدخل المقرر قبل تنزيل المساحات القانونية على ن لا تقل

---

[2] انظر الشطر الاول من المادة (36) من قانون ضريبة الدخل النافذ . هذا وقد اكدت السلطة المالية على ضرورة حضور ممثلها في تلك المرافقات وحملته المسؤولية عن الاضرار التي تلحق بها في حالة عدم حضوره . انظر على سبيل المثال لا الحصر اعمامي الهيئة العامة للضرائب المرقمين 1804/5 في 1995/1/2 و 36180 في 2000/12/11 .

[3] د. مدحت عباس امين – المصدر السابق – ص203 – د. طاهر الجنابي – المصدر السابق – ص249 – 250 . بان صلاح عبد القادر – الطعن بقرار تقدير الضريبة – دراسة مقارنة - رسالة ماجستير – كلية القانون – جامعة بغداد – 1999 – ص76 .

[4] بان صلاح عبد القادر – مصدر سابق – ص6 – د. صالح يوسف عجينة – المصدر السابق – ص545 .

[1] وهذا ما يلاحظ من القرار رقم 16 ل 3 / 99 في 20/ 6/ 1999 اذ جاء فيه " لدى التدقيق توصلت اللجنة الى ان اجراء المسح على محل المستانف مرتين خلال فترة زمنية غير طويلة يجعل تقدير السلطة المالية بـ(650000) دينار مغالى فيه اضافة الى ان السلطة المالية لم تسند هذه الزيادة (الى اسباب قانونية) مقنعة خاصة ... لذلك قررت الاجنة تخفيض التقدير ... " ذكرته بان صلاح عبد القادر – مصدر سابق – ص7 – هـ 18.

عن (500) دينار وعند عدم الدفع تحال القضية الى المحكمة المختصة لابدال الغرامة بالحبس [2].

وفي هذا الصدد نلاحظ ان المشرع لم يشر بصراحة الى اختصاص هذه اللجان في النظر ببعض المنازعات وكتلك المتعلقة بالاعفاءات مثلاً ، الا ان الاشارة في هذا الميدان قد جاءت غير مباشرة لتعطي لهذه اللجان اختصاص النظر في مثل هذه المنازعات اذ نصت المادة (39) من قانون ضريبة الدخل على ان " وتبت في كل ما له علاقة بتقدير الدخل وخضوعه للضريبة " ولما كانت الاعفاءات تدخل ضمن نطاق الخضوع لضريبة الدخل من حيث الموضوع لذا فان الاختصاص في النظر بهذه المنازعات ينعقد لهذه اللجان. [3]

هذا وللجان الاستئنافية بعد نظر الاعتراضات ان تقرر الغاء التقدير او تأييده او زيادته او تخفيضه ولها ان تؤيد التقدير في حالة عدم حضور الطرفين او احدهما من دون عذر مشروع او ان تؤجل النظر في الاستئناف للمدة التي تراها مناسبة[4].

وفي هذا الصدد نلاحظ ان قرارات لجان الاستئناف تكون قطعية اذا كان مبلغ الضريبة المعترض عليه عشرة الاف دينار فاقل [1] .

(2) هيئة التمييز [2] : هي هيئة تشكل برئاسة قاض من اعضاء محكمة التمييز وعضوية اثنين من المدراء العاملين في وزارة المالية وواحد من اتحاد الغرف التجارية وعضو من اتحاد الصناعات العراقية ببيان يصدر من وزير المالية وينشر في الجريدة الرسمية [3] .

فاذا كان مبلغ الضريبة في القرار الصادر من لجان الاستئناف اكثر من عشرة الاف دينار فان المشرع قد اتاح للمكلف والسلطة المالية فرصة الطعن بالقرار

---

[2] د. طاهر الجنابي – المصدر السابق – ص250– د. مدحت عباس امين – المصدر السابق – ص203.

[3] بان صلاح عبد القادر – مصدر سابق – ص7 .

[4] د. طاهر الجنابي – المصدر السابق – ص249 .

[1] انظر الفقرة (1) من المادة (40) من قانون ضريبة الدخل النافذ .

[2] وقد استحدثت هذه الهيئة بمقتضى م /4 من قانون التعديل رقم (17) لسنة 1994 قانون التعديل الثامن لقانون ضريبة الدخل النافذ .

[3] انظر الفقرة (3) من المادة (40) من قانون ضريبة الدخل النافذ .

الصادر من اللجان الاستئنافية امام هذه الهيئة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ به .

وقد استلزم القانون من المكلف لقبول طعنه امام هيئة التمييز ان يسدد رسماً يتحدد مبلغه بنسبة (1%) من مبلغ الضريبة الواردة في القرار محل الطعن على ان لا يتجاوز مقداره (1000) دينار الى صندوق السلطة المالية ويسجل هذا المبلغ ايراداً نهائياً للخزينة العامة [4] .

وفيما يتعلق بصلاحيات هذه الهيئة نجد ان المشرع قد اجاز لها ان تلغي قرار لجنة الاستئناف او تأيده او تعدله ويكون قرارها قطعياً [5] .

ورغم ان المشرع لم يبين المواضيع التي من الممكن الطعن بها تمييزاً كما هو الحال بالنسبة للجان الاستئناف الا انه يمكن القول ان التمييز يقتصر على الطعن بالقرارات الصادرة من اللجان الاستئنافية [6].

2- الطبيعة القانونية للجان الاستئناف وهيئة التمييز .

ربما نكون قد استبقنا الحكم على طبيعة هذه الجهات عندما تناولناها في اطار الرقابة الادارية لنسلم ابتداءً بانها جهات طعن ادارية رغم ما قد يثيره اعتماد المعيار الموضوعي من شك في حكمنا هذا .

بيد ان هذا التسليم لا يمنعنا من ان نعرض بايجاز الاراء المطروحة في تحديد طبيعة هذه الجهات كالآتي :

(1) الرأي الاول : ويذهب انصاره الى عد الجهات انفة الذكر سلطة قضائية لكونها تبت في خصومه ضريبية بين المكلف والسلطة المالية وتتبع في سبيل ذلك الاجراءات المتبعة من قبل المحاكم وهي الاجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية متى ما لم يرد نص في القانون الضريبي يحدد تلك الاجراءات. فضلاً عن ان جلساتها تدار من قبل رئيس يحمل صفة قاضٍ [1].

---

[4] انظر الفقرة (4) من المادة (40) من قانون ضريبة الدخل النافذ .

[5] انظر الفقرة (3) من المادة (40) من قانون ضريبة الدخل النافذ .

[6] انظر بان صلاح عبد القادر – المصدر السابق – ص10 .

[1] انظر د. صالح يوسف عجينة – المصدر السابق – ص 547 – 548 – د. خالد لفته شاكر – الاختصاص القضائي للادارة من غير منازعات الوظيفة العامة – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية القانون – جامعة بغداد – 1992 – ص 106 – د. عثمان سلمان غيلان – الغرامة

(2) الراي الثاني : ويذهب انصاره [2] الى ان الجهات التي تنظر في الطعون الخاصة بضريبة الدخل هي جهات ادارية ، وذلك لان رئيس واعضاء هذه الجهات يعينون ببيان يصدر من وزير المالية في حين ان القضاة يعينون بمرسوم جمهوري .

علاوة على ذلك فان قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 - الذي عني ببيان انواع المحاكم ودرجات التقاضي في العراق - لم يرد فيه ذكر الى هذه التشكيلات كما ان النصوص القانونية المنظمة لعمل هذه اللجان والواردة في قانون ضريبة الدخل النافذ لا نجد فيها أي اشارة الى انها جهة قضائية او ان قراراتها احكام قضائية بل على العكس من ذلك نجد ان مفهوم المخالفة لنص المادة (55) - الملغاة - من قانون ضريبة الدخل النافذ يتضمن عدم عد هذه التشكيلات محاكم اذ ان هذه المادة قد منعت المحاكم من سماع الدعاوى المتعلقة بفرض وتقدير وجباية الضريبة وهذا ما لايمكن القول معه ان المشرع قد اراد بهذه التشكيلات ان تكون - جهات قضائية - وقد منع القضاء من النظر في المنازعات الضريبية.

اخيراً فان القرارات التي تصدرها هذه الجهات تتمتع بحجية الشيء المقرر به و لاتتمتع بحجية الشيء المقتضي فيه حيث ان القرارات التي تمتع بهذه الجهة الاخيرة هي فقط تلك الصادرة عن المحاكم والتي حازت درجة البتات [1] .

ولهذه الاسباب يمكن القول ان لجان الاستئناف وهيئة التمييز لا تعدو ان تكون جهات ادارية الا انها من حيث الموضوع تمارس اختصاصاً قضائياً رغم انها تفصل بالخصومة بقرار اداري .كما انها تتبع القواعد العامة في التقاضي المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية النافذ[2] .

الضريبية وتطبيقاتها في تشريع الضرائب المباشرة في العراق - رسالة ماجستير - كلية الحقوق - جامعة النهرين - 2000 - ص100 .

[2] ومنهم د. عبد العال الصبكان - الميزانية والضرائب المباشرة في العراق - دراسة في التشريع المالي العراقي - ط1 - مطبعة العاني - بغداد - 1967 - ص 9.. .

[1] انظر المادة (5) من قانون الاثبات النافذ .

[2] ففي قرار اللجنة الاستئنافية الثالثة جاء ما يلي " .... وحيث ان القضية سبق وان تركت للمراجعة ولم يراجع احد من ذوي العلاقة وحيث ان قانون المرافعات رقم 83 لسنة 1969 المعدل يعتبر المرجع العام بالاجراءات المدنية عليه ولمرور المدة القانونية المنصوص عليها بالمادة 54 / المرافعات تقرر ابطال الدعوى وافهم علناً من 10/9/ 1995 " قرار اللجنة الاستئنافية الثالثة المرقم 100 في 1995/9/10 - ماخوذ من ملف قرارات اللجان الاستئنافية للسنة 1995 - غير منشور .

ورغم ان المشرع قد رسم طريقاً للطعن في المنازعات الضريبية الا ان هذا الطريق قد يكون غير كافٍ ولا ضامن لحق المكلف لانها لا ترتقي الى منزلة القضاء في حماية المكلف من تعسف السلطة المالية مهما بلغت دقة تنظيم هذه الجهات ويمكن ايجاز الملاحظات السلبية على لجان الاستئناف وهيئة التمييز بالآتي:

- عدم تفرغ اعضاء هذه الجهات لمهمة النظر في المنازعات الضريبية فهم يمارسونها اضافة الى وظائفهم الاصلية . وهذا ما يحول دون وجود الوقت الكافي لتدقيق موضوع الخصومة ودراسة القضية وصولاً للحكم الصحيح .
- ان تأليف هذه الجهات يتم من قبل الرئيس الاعلى للسلطة المالية وهو وزير المالية وهذا قد يدعو لاثارة الشك حول مدى حيادية القرار الصادر عنها لكون السلطة المالية تعد خصماً في المنازعات المعروضة امام هذه الجهات.
- اغلب اعضاء هذه الجهات ينتمون الى السلطة المالية وهذا ما يزعزع الثقة بها .
- وان كان رئيس هذه التشكيلات قاضياً الا انه غالباً ما يفتقر الى الخبرة المطلوبة في الشؤون الضريبية لكونه مختص في الغالب في قضايا الاحوال الشخصية او الجزائية خاصة وان التشريع الضريبي لا يدخل ضمن مناهج الدراسة في المعهد القضائي .

المطلب الثاني

مدى فاعلية الرقابة الادارية

على السلطة التقديرية في فرض الضريبة

تكتسب الرقابة الادارية على السلطة التقديرية في فرض الضريبة اهمية خاصة في التشريع العراقي . ففي الوقت الذي كانت فيه المحاكم ممنوعة من سماع الدعاوى ذات الصلة بالضريبة ، كانت الادارة ولازالت تمارس رقابة تتسم بالفاعلية و خصوصاً تلك التي تباشرها اللجان الاستئنافية والهيئة التمييزية .

وللوقوف على مدى فاعلية الرقابة الادارية على السلطة التقديرية في فرض الضريبة يتوجب علينا ان نوضح ذلك في كل من الرقابة التلقائية والرقابة بناءً على تظلم وذلك في الفرعين الاتيين :

الفرع الاول

مدى فاعلية الرقابة التلقائية

اولاً : مدى فاعلية الرقابة الولائية

ذكرنا في مناسبة سابقة ان الرقابة التلقائية الولائية قد يتعذر اجراؤها في الاحوال التي يستنفذ فيها العضو الاداري سلطته بمجرد اصدار القرار ومن ثم لايجوز له الرجوع فيه وهو امر وارد في مجال فرض الضريبة .

غير ان المادة (32) من قانون ضريبة الدخل النافذ كانت صريحة في اجازتها للسلطة المالية بالرجوع في التقدير على من سبق تقدير دخله باقل من حقيقته اذا ظهرت وقائع مادية بضمنها الاخبار التحريري ولمدة خمس سنوات ماضية باستثناء السنة التقديرية .

وعلى هذا الاساس يمكن القول ان الموظف المختص بتقدير الضريبة له ان يرجع في قراره متى ما وجد ان تقديره للضريبة لم يكن حقيقياً . وفي هذا الصدد نجد ان المخمن المختص غالباً ما يعيد النظر في التقدير متى ما حصل على معلومات تفيد بان المكلف الذي تم تقدير دخله قد اخفى مصدراً او اكثر من مصادر الدخل .

ففي احدى القضايا كان المخمن المختص قد اعاد النظر في تقدير الضريبة على دخل المكلف بعد ان تم التاكد من ان ذلك الدخل لم يكن دخله الحقيقي وقد أيدت اللجنة الاستئنافية الثانية هذا الاجراء [1] وفي احيان اخرى نجد ان المخمن المختص قد يجري تقدير الضريبة على دخل المكلف باقل من حقيقته و يكتشف ذلك بعد مراجعته لقراره وهذا قد يعرضه للمسؤولية الانضباطية متى ما كان التقدير قد اكتسب الدرجة القطعية وكان المكلف غير مقصر في اداء واجباته الضريبية .

ثانياً : مدى فاعلية الرقابة الرئاسية :

يمارس الرئيس الاداري رقابة فعالة على اعمال مرؤوسيه المبنية على اساس السلطة التقديرية والمتعلقة بفرض الضريبة والغالب في هذا الصدد هو ان الرقابة السابقة اكبر سعة من الرقابة اللاحقة اذ ان هذه الاخيرة لا يمارسها الرئيس الاداري – في الغالب – الا بناءً على تظلم مع ذلك فأنه ما يجري في التطبيق العملي هو ان المكلف قد يعترض على قرار المخمن المختص في امر ما فيبادر الى مفاتحة مركز

---

(1) قرار اللجنة اعلاه المرقم 20 في 19/ 10 / 1995 ماخوذ من ملف قرارات اللجان الاستئنافية لسنة 1995 – غير منشور .

الهيئة العامة للضرائب والاستفسار عن مدى صحة قراره وبعد ان يتم تدقيق الاضبارة الخاصة بالمكلف المعترض من النواحي كافة فانه قد تتكشف اخطاء اخرى كان المخمن المختص قد وقع فيها وليست لها علاقة بموضوع الاعتراض . وعندئذ تنهض مسؤولية الموظف المختص عن تلك الاخطاء التي تم الوقوف عليها من خلال الرقابة التلقائية التي مارسها الرئيس الاداري اثناء تدقيقه لاضبارة المكلف المعترض على قرار المخمن المختص في غير الشأن الذي تعلقت به تلك الاخطاء .

اما الرقابة التلقائية الرئاسية السابقة فانها اكبر سعة من سابقتها وغالباً ما يبتغي الرئيس الاداري منها :

أ- توجيه مرؤوسيه وارشادهم

فبين الحين والاخر يصدر مدير عام الهيئة العامة للضرائب توجيهات الى مرؤوسيه يطلب فيها الالتزام بما ورد فيها ففي احد التوجيهات تم توجيه فروع الهيئة كافة بالالتزام بعدة نقاط كان منها مل يتعلق بالسلطة التقديرية في فرض الضريبة وهي كالاتي :

1- الالتزام باجراء المسح الميداني في الفروع كافة .
2- قيام الفروع بوضع اسعار مناسبة لتقدير قيمة العقارات من خلال لجنة مشتركة مع دائرة التسجيل العقاري .
3- عند تقدير دخل المكلف وفق الضوابط المعمول بها يجب استحصال موافقة مدير الفرع مع ذكر مبررات ذلك على مذكرة التخمين [1] .

وقد تكون الغاية من التوجيه احاطة المرؤوسين بمتطلبات المسؤولية الوظيفية ففي احد التوجيهات الصادرة من مدير عام الهيئة العامة للضرائب الى مخمني ومدققي الوحدات التخمينية في فروع الهيئة كافة جاء ما يلي :

"حيث ان طبيعة عملكم وانتشار فروع الهيئة في كافة ارجاء القطر تجعل من المتعذر في ظل الظروف الراهنة الالتقاء بكم جميعاً للحديث معكم حول متطلبات النهوض بمسؤولياتكم الوظيفية . ارتأينا مخاطبتكم من خلال هذه الرسالة المباشرة لنضعكم امام مسؤولياتكم ولنذكركم بما مطلوب املين من ذلك استنفار روح المواطنة فيكم وقيم الفضيلة والخير بما يعود على بلدكم ومجتمعكم ومؤسستكم بالنفع العام ويجنبكم مواقع الزلل والانزلاق والانحدار الى مستنقع الرذيلة والفساد ... الخ .

[1] كتاب الهيئة العامة للضرائب المرقم 2/ 23927 في 10/12/ 1994 .

فليكن كل منكم حريصاً على اداء واجبه وتشخيص من يسيء من بين صفوفنا ويبصر من بمعينه بواجباته ومسؤولياته لكي لا يعم فساد الفاسدين علينا جميعاً وبخلاف ذلك سيظل كل منا متهماً ومداناً في ضمير ابناء شعبنا ومجتمعنا . ومن جانبنا وبحكم مسؤولياتنا التي كلفنا بادائها سوف لن نتهاون مع امثال هؤلاء وسنوقع عليهم ما يستحقونه من عقاب ..."[1].

من ذلك نلاحظ ان هذه التوجيهات لها اهمية كبيرة في اعداد او تقويم الموظف المختص بفرض الضريبة وعلى وجه الخصوص في الاحوال التي يمتلك فيها ذلك الموظف قدراً من السلطة التقديرية في اتخاذ القرار بفرض الضريبة .

ب- رفع مستوى الوعي الضريبي لدى المكلفين

فقد يهدف الرئيس من رقابته التلقائية السابقة الى رفع مستوى الوعي الضريبي لدى المكلفين من خلال تمكينهم من الوقوف على حقوقهم والتزاماتهم الضريبية ومن ثم معرفة حدود السلطة المتاحة للموظف المختص بفرض الضريبة وتقدير الدخل الخاضع لها .

ولاجل بلوغ هذه الغاية نجد ان الرئيس الاداري يتخذ اجراءات معينة ومن ذلك مثلاً ، نذكر ان مدير عام الهيئة العامة للضرائب قد اتخذ اجراءات كانت الى حد ما تحقق المآرب المقصودة منها ومن تلك الاجراءات نذكر :-

1- اصدار النشرة الضريبية الدورية

اذ تتضمن هذه النشرة مواضيع عديدة منها ما يتعلق بالضوابط الخاصة بالتقدير أي نسب الارباح التي يقدرها الرئيس الاداري والتي يجب على المرؤوس التقيد بحدودها . وقد دأبت السلطة المالية على توزيع نسخ من هذه النشرة على المكلفين عند مراجعتهم لها لاتمام التحاسب الضريبي [2] .

2- الخدمة الهاتفية الضريبية

بغية تمكين المكلفين من معرفة مدى التزاماتهم وحقوقهم ازاء السلطة المالية فقد استحدث مدير عام الهيئة العامة للضرائب كادراً ادارياً يتولى مهمة الاجابة عن

---

[1] التوجيه الصادر من مكتب مدير عام الهيئة العامة للضرائب بالرقم 61س/6563 في 1997/10/22 وبالمعنى نفسه انظر التوجيهين المرقمين 43س/1387 في 2001/2/25 و 43س/1471 في 2001/3/1.

[2] هذا وقد صدر العدد الاول من هذه النشرة في 15/10/ 2002 ولم يتم اصدار اعداد لاحقة بسبب ظروف الاحتلال ونأمل في المستقبل القريب استئناف اصدار هذه النشرة .

استفسارات المكلفين من خلال الهاتف مجاناً . وقد جاء في الاسباب الموجبة للخدمة الهاتفية الضريبية المجانية ما يلي " في اطار سعي الهيئة العامة للضرائب لتقديم افضل الخدمات للمواطنين من اجل تعميق الوعي الضريبي للجميع . فقد باشرت الهيئة على بركة الله اعتباراً من يوم السبت 2001/11/17 العمل بالخدمة الضريبية الهاتفية ... الخ " [1] .

والى ابعد من ذلك فان الرئيس الاداري كان يتابع هذا الموضوع ويعالج مواطن الخلل التي تعتريه اينما وجدت . فقد كان الكادر الاداري المكلف بالاجابة عن الاستفسارات يعد احصائيات دورية تتضمن مجموع الاتصالات الواردة الى مركز الهيئة من بغداد وباقي المحافظات [2] .

وفي احدى الاحصائيات لوحظ تدني نسبة الاتصالات الواردة من محافظات القطر – عدا بغداد – مما اقتضى توجيه الفروع في المحافظات بضرورة الاهتمام بلوحة اعلان الخدمة الهاتفية وتعزيز عدد المطبوعات وتكبيرها وتعليقها بشكل واضح وتوزيعها في اماكن متفرقة وبارزة ليسهل على المواطن الاستفسار عنها [3] .

من كل ما تقدم نلمس رقابة ادارية تلقائية فعالة خاصة تلك الرقابة السابقة التي يمارسها الرئيس والتي هي بالتاكيد قد حققت نتائج فذة في زيادة الوعي الضريبي وتوجيه المرؤسين وارشادهم وتبصيرهم باهمية المهام التي يباشرونها وهو امر يحد قدر الامكان من تعسف المرؤوس في استعمال سلطته التقديرية .

---

[1] انظر كتاب الهيئة العامة للضرائب المرقم 9س / 7200 في 2001/11/25 .

[2] انظر على سبيل المثال الاحصائية المقدمة للسيد مدير عام الهيئة العامة للضرائب في 2002/6/2 والخاصة بالاتصالات الواردة الى مركز الهيئة في شهر ايار من السنة 2001 التقديرية وقد تضمنت هذه الاحصائية ورود استفسارات حول الضريبة على ارباح نقل الملكية العقار بنسبة 27% من مجموع الاتصالات و53% من الاتصالات كانت ذات صلة بالضريبة على ارباح الاعمال التجارية و 20% استفسارات اخرى وكانت اغلب الاستفسارات تتعلق بمدى حرية السلطة المالية في التقدير .

[3] انظر كتاب الهيئة العامة للضرائب المرقم 9س / 600 / 16ش / 11 في 2002/2/12 .

الفرع الثاني
مدى فاعلية الرقابة الادارية
بناءً على تظلم

اولاً : مدى فاعلية التظلم الولائي

غالباً ما يتظلم المكلف من قرار فرض الضريبة امام العضو الاداري الذي اصدره فاذا شعر المكلف بان السلطة المالية قد تجاوزت الحدود المعقولة في تقدير الدخل واخضاعه للضريبة فانه بالامكان التظلم من القرار الصادر في هذا الشأن تظلماً ولائياً.

ويتمثل العضو الاداري الذي يقدم اليه التظلم الولائي بالموظف الذي يملك الاختصاص النهائي في اصدار القرار كالمخمن الذي يملك صلاحية مطلقة في التقدير او مدير الفرع الضريبي اذا كان المبلغ المقدر من دون صلاحية المخمن المختص .

وفي هذا الصدد وجدنا انه غالباً ما لايستجيب الموظف لطلب المتظلم عندئذ يضطر المتظلم الى سلوك طرق الطعن الاخرى التي حددها المشرع الضريبي العراقي [1] . من جانب اخر نجد ان الموظف المختص قد يستجيب لاعتراض المتظلم متى ما وجد انه قد تعسف في استعمال سلطته التقديرية .

ففي احدى الحالات قدر فرع (الرصافة) الضريبة على دخل المكلف (ص) وقد بلغت 3350000 ثلاثة ملايين وثلثمائة وخمسين الف دينار للسنة التقديرية 2001 ولما تظلم المكلف امام مدير الفرع تم تخفيض التقدير الى 3100000 ثلاثة ملايين ومئة الف دينار [2] .

وفي هذا المضمار نجد ان العضو الاداري قد يمتنع عن البت في التظلم الولائي فيقرر احالته الى جهة ادارية اعلى كالقسم الفني المختص في مركز الهيئة العامة للضرائب وتكمن وراء هذه الاحالة اسباب عديدة لعل من اهمها :

1- التخلص من المسؤولية :

اذ يكمن سبب احالة التظلم الى جهة اعلى – في الغالب – في التخلص من السوؤلية التي قد يتحملها فيما لو استجاب لطلب المتظلم . ففي احدى الحالات اعترض المكلف على قرار الهيئة العامة للضرائب – فرع الفلوجة – المتمثل برفض

---

[1] انظر ص 213 وما بعدها من الرسالة .

[2] انظر كتاب الهيئة العامة للضرائب / فرع الرصافة المرقم 7/ 9663 في 16/ 7/ 2001 .

تنزيل كلفة بناء مدرسة الحضرة المحمدية – المتبرع بها – من الدخل الخاضع للضريبة . علماً ان للفرع سلطة تقديرية في قبول او رفض التنزيل فقرر الفرع احالة التظلم الى قسم الاعمال التجارية والمهن بموجب كتاب الفرع اعلاه المرقم 2475 في 2001/11/19 وبعد النظر في التظلم من قبل القسم المذكور قرر قبول تنزيل تلك الكلفة المتبرع بها .

2- انطواء موضوع التظلم على مشكلة عامة :

ففي بعض الاحيان قد ينطوي التظلم الولائي على مشكلة عامة يعاني منها اغلب المكلفين الذين يمارسون النشاط نفسه الامر الذي قد يضطر معه من قدم اليه التظلم احالته الى جهة ادارية اعلى للبت في موضوع التظلم . اذ يكون قرارها بشأن التظلم عندئذ بمثابة حكم جديد يطبقه الموظف المختص (المرؤوس) في الحالات المماثلة .

ففي احدى الحالات اعترض المكلف امام الهيئة العامة للضرائب / فرع الشعب وهو الجهة التي اصدرت قراراً بناءً على سلطتها التقديرية وقد تضمن القرار عدم تجزئة الربح المتحقق على سنوات الانتاج فلما وجد الفرع المذكور ان التظلم يتضمن مشكلة عامة قرر احالة تظلم المكلف اعلاه المرقم 30 في 2002/1/9 الى قسم الاعمال التجارية والمهن بموجب الاعمام المرقم 474 في 2002/1/9 وقد قرر القسم المذكور اعلاه قبول تجزئة الربح على سنوات الانتاج وذلك بموجب كتاب المرقم 510/14 في 2002/2/1 والذي تم تعميمه على فروع واقسام الهيئة كافة.

ثانياً : مدى فاعلية التظلم الرئاسي :

اجازت الفقرة (1) من المادة (33) من قانون ضريبة الدخل النافذ للمكلف ان يقدم اعتراضه على فرض الضريبة امام السلطة المالية سواء أكانت ممثلة بالجهة التي اصدرت القرار او ممثلة بالرئيس الاداري للمرؤوس الذي اصدر القرار محل التظلم .

وعلى هذا الاساس فان الرئيس الاداري يستطيع ان يمارس رقابته من خلال البت في التظلمات المرفوعة اليه والمتعلقة باعمال مرؤوسيه الصادرة بناءً على السلطة التقديرية . والتظلم الرئاسي اما ان يكون تظلماً متعدد الدرجات او تظلم بدرجة واحدة .

أ- التظلم متعدد الدرجات :

اذ يتظلم المكلف من قرار المرؤوس في فرض الضريبة بناءً على سلطته التقديرية امام رئيس القسم او وكيل المدير العام او مدير عام الهيئة العامة للضرائب ...الخ .

وفي التطبيق العملي لاحظنا ان النسبة الاكبر من التظلمات ترفع الى مدير عام الهيئة العامة للضرائب الذي يمارس رقابة واسعة وفاعلة على اعمال المرؤوسين الصادرة بناءً على السلطة التقديرية .

وقد جرى العمل على ان يتم التظلم امام المدير العام على وفق آلية تتضمن تقديم التظلم الى قسم العلاقات والاعلام الذي يعد خلاصة بالموضوع ومن ثم يعرض على المدير العام [1] ، الذي قد يجد ان الخلاصة التي اعدها قسم العلاقات والاعلام وافية فيتخذ القرار المناسب ازاء التظلم [2] او يرى ان هنالك حاجة الى الاستيضاح من المكلف المتظلم والمداولة معه فيقرر اجراء تلك المداولة قبل البت بالتظلم فمن مطالعة كتاب الهيئة العامة للضرائب المرقم 27264/14 في 2002/8/25 يتبين ان المكلفة قد قدمت للمدير العام طلباً بالرقم 4917 في 2002/6/16 يتضمن التماس الموافقة على تخفيض التقدير الذي اجرته الهيئة العامة للضرائب / فرع الرشيد لكونها لم تحقق ارباحاً من محلاتها التجارية وبنتيجة المداولة الجارية بين المدير العام و المكلفة تبين انها قامت باستاجار المحلات وبقيت خالية وغير مشغولة لفترة طويلة وعلى اثرها حصلت الموافقة على تخفيض التقدير الذي اجراه الفرع المذكور بناءً على سلطته التقديرية بنسبة 20% [1] .

ب- التظلم بدرجة واحدة :

---

(1) وبالنظر لكثرة التظلمات المرفوعة للمدير العام فان القسم المذكور اخذ يتولى تحديد طبيعة موضوع التظلم ومن ثم يحيله الى القسم الفني المتخصص للبت فيه .

(2) ففي احدى الحالات المعروضة على المدير العام جاء ما يلي " بعد الاخذ بنظر الاعتبار مساحة المحل وموقعه ودرجة نشاطه ومقارنته مع المطاعم في المناطق المزدحمة داخل المدينة والاسواق المهمة فيها . حصلت موافقة السيد المدير العام بتاريخ 19 / 6/ 2002 على تقديره – أي الدخل - وفق الفئة (ب) من الضوابط بمبلغ (1750000) دينار بدلاً من الفئة (أ) " . انظر كتاب الهيئة العامة للضرائب المرقم 2273 في 2002/6/22.

(1) بالمعنى نفسه انظر كتاب الهيئة العامة للضرائب المرقم 176م / 14 في 2 شباط / 2003 المتضمن قبول تنزيل الخسارة الموثقة بالوثائق التي قدمها المكلف بعد المداولة مع المدير العام اما الخسائر التي يدعيها المكلف عن اعادة تصدير المواد المستوردة فلم تحصل الموافقة على تنزيلها لعدم حصول قناعة السلطة المالية بها .

اذ يستطيع المكلف ان يقدم تظلمه الى الرئيس الاداري المباشر للمرؤوس الذي اصدر قراره المتعلق بفرض الضريبة بناءً على سلطته التقديرية .

وينصب هذا التظلم في الغالب على قرار تقدير الدخل واخضاعه للضريبة الصادر من الفرع الضريبي المختص اذ يتم التظلم امام القسم الفني المختص في مركز الهيئة العامة للضرائب كقسم الاعمال التجارية و المهن بالنسبة للتظلمات المتعلقة بالضريبة على ارباح الاعمال التجارية و المهن وقسم ارباح نقل ملكية العقار بالنسبة للضريبة على ارباح نقل ملكية العقار . وتتسم هذه الرقابة بالفاعلية وخصوصاً تلك التي تنصب على القرارات الصادرة من المرؤوس بناءً على سلطته التقديرية .

وفي هذا الاطار لاحظنا ان المكلف قد يلجأ الى سلوك هذا الطريق للتظلم اما مباشرة بعد صدور القرار المعترض عليه او بصورة غير مباشرة بعد التظلم من القرار تظلماً ولائياً ففي الحالة الاولى يلجأ المكلف الى الرئيس الاداري مباشرة للتظلم من القرار الصادر من المرؤوس بناءً سلطته التقديرية وبعد تدقيق التظلم ودراسته من قبل الرئيس الاداري فأنه يبت بالتظلم بعد ان يكتفي بما ورد في تظلم المكلف[1]. او انه لايكتفي بما ورد في تظلم المكلف فيطلب حضور المرؤوس الذي اصدر القرار المعترض عليه للمداولة معه ، فقد جاء في كتاب قسم الاعمال التجارية والمهن المرقم 21740/14 في 2002/6/13 ما يلي " بناءً على الطلب المقدم من قبل المكلف (س) المرقم 567 في 2002/5/30 وبعد المداولة مع المخمن المختص اوضح بانه قدر دخل المكلف احتياطيا لسنة 2002 في 2002/1/5 ومن ثم قدر اضافيا بالفرق بموجب الضوابط في 2002/4/20 فأنه بالأمكان تخفيض التقدير بنسبة (10%) من الضريبة المحتسبة على ارباح احدى السيارتين الإنتاجيتين اللتين يملكهما المكلف .....الخ " .

هذا من جانب ومن جانب اخر فان المكلف قد يتظلم امام الرئيس الاداري المباشر للمرؤوس . ففي احدى الحالات تظلم المكلف تظلما ولائيا امام لجنة التسعير على قرارها بتسعير بعض المواد المستوردة بسعر 1602 دولار للطعن الواحد

---

[1] ففي احدى الحالات قرر قسم الاعمال التجارية والمهن بموجب كتابه المرقم 35284/14 في 2002/9/25 المرسل الى فرع البياع ما يلي "نظرا لظروف المكلف (س) المبينة في طلبه المقدم الى القسم من كونه طالب جامعي وعدم تواجده المحل ، لامانع من تخفيض تقديراته للسنة 2002 التقديرية عن ارباح المحل (كهربائي سيارات) بنسبة 25% ......الخ ".

فقررت اللجنة تخفيض السعر الى 950 دولار فلما لم يقتنع المكلف بهذا القرار، تظلم منه امام قسم الاعمال التجارية والمهن الذي قرر تخفيض السعر بنسبة 50%[2] .

على انه ليس بالضرورة ان تستجيب الادارة لطلب المتظلم اذ ان الرئيس الاداري قد يؤيد قرار المرؤوس حتى وان كان قد صدر بناءً على سلطته التقديرية وذلك متى ما وجد ان الاسباب التي عرضها المتظلم غير كافية لتسويغ الاستجابة لطلبه[3] .

ثالثا : مدى فاعلية التظلم أمام لجنة

بالرغم من الانتقادات التي وجهت الى اللجان الاستئنافية والهيئة التمييزية الا ان ما لا يمكن انكاره هو الدور الابرز الذي كانت ولا زالت تمارسه في رقابتها على السلطة التقديرية للادارة في فرض الضريبة .

وبغض النظر عن الخلاف الذي اثير بشان طبيعة هذه الجهات الا انها كانت تمارس دوراً رقابياً ينطوي على رقابة متطورة على السلطة التقديرية تساير تلك الاتجاهات الحديثة التي يمارسها القضاء الاداري في رقابته على السلطة التقديرية في اغلب الدول المعاصرة كفرنسا ومصر ولعل من ابرز صور هذه الرقابة هي رقابة الغلط البين للادارة في تقدير الواقع [1] .

ويقصد بالغلط البين هو التباعد الواضح بين مظهر وقائع القرار الاداري وبين ما اسبغته الادارة على تلك الوقائع من تقدير او تقييم . وبعبارة ادق فهو الخطا الواضح والجسيم الذي يكون مرئياً من قبل الشخص العادي[2] .

---

(2) انظر كتاب قسم الاعمال التجارية والمهن المرقم 1114/14 في 2002/1/13 .

(3) ففي احدى الحالات قرر قسم الاعمال التجارية والمهن رفض تنزيل الخسارة التي اوعى المتظلم انه قد تعرض لها بسبب سرقة معمله وذلك لكونه لم يقدم ما يثبت سرقة المعمل كما انه لم يقدم تأييداً من مديرية =التنمية الصناعية يؤيد توقف المعمل عن الانتاج – انظر كتاب قسم الاعمال التجارية والمهن المرقم 4573 في 2002/1/30 غير منشور .

(1) لمزيد من التفصيل انظر د.ماهر صالح علاوي الجبوري - غلط الادارة البين في تقدير الوقائع ومعياره ورقابة القضاء عليه – مصدر سابق – ص190 وما بعدها – د.علي حسين الفهداوي – المصدر السابقص 92 وما بعدها .

(2) انظر :

Kahn – Le pouvoir discretionnaire et Le juge adminstratif in le pouvoir discretionnair colloque du 5 mars – 1977 p.15 J Bandouin – concl – sou – C.E . 6 – nov – 1970 – p. 527 .

ولكي يتم الوقوف على مدى وجود غلط بين من عدمه ينبغي ان يتم تقدير ذلك في ضوء عنصرين هما مدى الخطأ وحجمه ومدى بذل الادارة للعناية اللازمة لتقليل هامش الغلط في التقدير [3] .

ومما تجدر الاشارة اليه هو ان الاسباب الواقعية لأصدار القرار الاداري هي المحور الذي يمكن ان تدور حوله رقابة الغلط البين . على ان درجة الرقابة التي مارسها القضاء في هذا الصدد لا تخرج عن :

1- الرقابة الدنيا : وتنصب على مدى الوجود المادي للوقائع والغلط في تطبيق القانون والغلط البين في تطبيق القانون والتعسف في استعمال السلطة .
2- الرقابة العادية : وتتناول التكييف القانوني للوقائع التي تدعيها الادارة لقراراتها وفيما اذا كانت تبرر اتخاذ تلك القرارات من عدمه.
3- الرقابة القصوى : وتتناول اهمية وخطورة الوقائع التي تستند اليها الادارة في قراراتها ومدى تناسبها مع الاجراء المتخذ على اساسها[1] .

فضلاً عن رقابة الغلط البين فان القضاء قد مارس رقابة تناسب على القرارات التي تصدرها الادارة بناءً على سلطتها التقديرية .

والتناسب هو التوافق بين سبب القرار ومحله اذ لابد من ان يكون هناك توافق بين اهمية الوقائع (سبب القرار) والاجراء المتخذ (محل القرار) [2] .

وبقدر تعلق الامر بموضوع البحث نجد انه بالرغم من ان المشرع قد منع القضاء ولفترة طويلة من النظر في الطعون الضريبية فان اللجان الاستئنافية والهيئة التمييزية قد اخذت على عاتقها مهمة اللحاق بركب التطور الذي اصاب الرقابة القضائية على السلطة التقديرية . وفي هذا الصدد يمكن الاشارة الى ملامح الاتجاهات الحديثة التي تبنتها هذه الجهات بالاتي :

1- مارست اللجان الاستئنافية الرقابة الدنيا على الغلط البين . ففي احدى القضايا قررت الهيئة التمييزية تاييد قرار اللجنة الاستئنافية الثانية المتضمن تعديل

---

[3] د. ماهر صالح علاوي – غلط الادارة البين – مصدر سابق – ص212 وما بعدها .

[1] د. ماهر صالح علاوي – غلط الادارة البين – المصدر السابق – ص191 – الاستاذ ايمن محمد حسن – المشروعية الادارية وحدود رقابة الملاءمة – مجلة ادارة قضايا الحكومة – العدد الاول – السنة 28 – عام 1948 – ص 115 .

[2] لمزيد من التفصيل انظر – د. محمد فريد سيد سليمان – الرقابة القضائية على التناسب في القرار الاداري – اطروحة دكتوراه - كلية الحقوق– جامعة منصورة – 1989 – ص65 0

التقدير الذي اجرته السلطة المالية عن ارباح محل لبيع الفواكه والخضر والعائد للمكلف (س) وذلك لكون المكلف قد كان مسجوناً لمدة سنتين وان المحل لم يكن مشغولاً من قبله او من قبل شخص اخر كما ان دائرة اصلاح الكبار بينت انه كان مسجوناً خلال الجزء الاكبر من الفترة التي تم تقدير الضريبة عنها . فقررت اللجنة الاستئنافية اعلاه في قرارها المرقم 94 ل في 2001/12/15 تخفيض التقدير بنسبة 50% من الدخل المقرر [1] .

مما تقدم نجد ان اللجان الاستئنافية والهيئة التمييزية قد مارست رقابة على الوجود المادي للوقائع ومدى صحة ذلك الوجود لما تدعيه السلطة المالية لقراراتها من وقائع اذ تبين ان المكلف لم يتسنَ له ان يمارس نشاطه في محله التجاري لكونه قد كان موجوداً في السجن خلال الجزء الاكبر من الفترة التي تم تقديره عنها .

وفي قضية اخرى قررت اللجنة الاستئنافية الاولى تأييد قرار السلطة المالية باحتساب الضريبة على المكلف بالاعتماد على السلف التي استلمها من الجهات المتعاقدة معه والثابتة في حساباته وعدم استبعاد مصاريف الماء والكهرباء واجور الحراسة وبدلات الايجار لكونها لم تكن معززة بوصولات موثقة اذ ان الاعتماد على التخمين لتلك المصروفات امر غير وارد قانوناً [2] .

من ذلك نلاحظ ان اللجنة اعلاه قد عدت قرار السلطة المالية اعلاه قد استند الى وقائع صحيحة وهي السلف التي استلمها المكلف من الجهة المتعاقد معها ولم تستجب لطلب المكلف في تنزيل المصاريف المزعوم انفاقها وذلك لعدم ثبوت تحققهـــا .

ومن جانب اخر نجد ان اللجنة الاستئنافية الثالثة قد مارست الرقابة الدنيا من خلال مراقبتها لمدى مخالفة قرارات السلطة المالية للقانون . ففي احدى القضايا قررت اللجنة اعلاه الغاء قرار السلطة المالية لكونه يفتقر الى السند القانوني لكون النشاط الذي قدر عنه المكلف هو شراء ساحبات من الشركة العامة للتجهيزات

---

[1] قرار الهيئة التمييزية المرقم 36 في 2002/9/10 – ماخوذ من ملف قرارات الهيئة التمييزية لسنة 2002 – غير منشور .

[2] قرار اللجنة الاستئنافية الاولى المرقم 95 ل1 في 1996/12/23 – ماخوذ من ملف قرارات اللجان الاستئنافية للسنة 1996 – غير منشور .

الزراعية بنسبة 12% من قيمة الساحبات وان هذا النشاط معفي من الخضوع للضريبة اصلاً [1] .

2 – اضافة الى الرقابة الدنيا فان اللجان الاستئنافية والهيئة التمييزية قد مارست رقابة عادية تناولت التكييف القانوني للوقائع التي تدعيها السلطة المالية لقرارتها.

ففي قرار لها ايدت الهيئة التمييزية قرار اللجنة الاستئنافية الثالثة في القضية المرقمة 102 ل3 / 1995 المتضمن الغاء قرار السلطة المالية المتضمن احتساب الضريبة على ارباح نقل ملكية العقار عن طريق البيع الحكمي حيث اصدرت محكمة بداءة الكرادة قرارها المرقم 480 /ب/1995 في 1995/4/15 الذي الزم المشتري بتسجيل العقار باسم البائع بالبدل الوارد في العقد وقد تم احتساب الضريبة من قبل السلطة المالية وقررت استيفاءها من المشتري وذلك بالاستناد الى العبارة الواردة في قرار حكم المحكمة اعلاه " ودفع وكيل المدعى عليها بان الاتفاق كان على ان يتحمل المشتري جميع الضرائب " اذ ان الدفع اعلاه لم تلتفت اليه المحكمة لانه مجرد دفع لم يثبت بدليل بل انه جاء خلافاً لعقد البيع الذي استندت اليه المحكمة في اصدار قرارها اذ جاء فيه " ان ضريبة الملك على الفريق الاول – أي البائع – " [2] .

من ذلك نلاحظ ان السلطة المالية قد اخطأت في تكييف الوقائع اذ فسرت ما جاء بدفع وكيل المدعى عليها – المشتري – على انه يدخل في قرار محكمة البداءة في التمليك في حين وجدت الهيئة التمييزية انه مجرد دفع لم تلتفت اليه المحكمة وانه يناقض مع ما جاء في عقد البيع الذي استندت اليه المحكمة في اصدار قرارها .

3– والى ابعد من ذلك ذهبت اللجان الاستئنافية والهيئة التمييزية الى ممارسة رقابة ملاءمة على قرارات السلطة المالية الصادرة بناءً على سلطتها التقديرية فتقرر

---

[1] قرار اللجنة استئنافية الثالثة المرقم 75 ل3 في 1999/10/6 وقد اعترضت السلطة المالية على قرار اللجنة اعلاه وصدر قرار الهيئة التمييزية المرقم 55 في 2002/5/30 المتضمن رد الطعن التميزي شكلاً.

[2] قرار الهيئة التمييزية المرقم 119 في 1996/12/28 – ماخوذ من ملف قرارات الهيئة التمييزية لسنة 1996 - غير منشور .

مدى تناسب اهمية وخطورة الوقائع التي تستند اليها السلطة المالية مع الاجراء المتخذ على اساسها . ففي احدى القضايا ذكرت الهيئة التمنيزية ما يلي :

" ولدى التدقيق لاحظت الهيئة ان المكلف قدر دخله عن سنة 1999 التقديرية بمبلغ 1414000 دينار اما عن سنة 2001 التقديرية فقد قدرت مدخولاته بمليوني دينار في حين قدرت اللجنة الاستئنافية من خلال الكشف الذي اجرته موقعياً على المحل مصدر الدخل بمبلغ مليون دينار وذلك عن السنة 2000 التقديرية . ومن هذا التقدير ياتي ما تضمنه قرار تقدير السلطة المالية يزيد على السنة التي سبقته في حين يقل عن دخل السنة اللاحقة لذا جاء قرار اللجنة الاستئنافية لا ينسجم مع الوقائع ومع دخل المكلف المقدر لدى السلطة المالية لذا تقرر الغاء القرار المميز واعادة الاضبارة الى اللجنة الاستئنافية على ان تاخذ بنظر الاعتبار واقع الحال وسعة المحل والنشاط اليومي بتفاصيله وبصحبة خبير .... الخ " [1] .

مما تقدم نستنتج ان الهيئة التمييزية قد الزمت اللجنة الاستئنافية باجراء الكشف على المحل وذلك لان التقدير الذي اجرته للسنة 2000 لا يتناسب مع تقديرات السنين 1999 و 2001 التقديرية وهذا يقتضي ان يتم التقدير بعد الوقوف على مدى اهمية اسبابه لمتمثلة بسعة المحل ومستوى نشاطه اليومي .

وفي قضية مماثلة قررت اللجنة الاستئنافية الاولى الغاء التقدير الذي اجرته السلطة المالية للسنة 2001 التقديرية والزامها باجراء التقدير وفق الضوابط التي وضعتها السلطة المالية التي تم على اساسها تقدير ارباح المحلات المجاورة لمحل المستأنف والتي تمارس النشاط نفسه [2] .

وفي قضية اخرى قررت اللجنة الاستئنافية الثالثة ما يلي " ولدى عطف النظر على الموضوع وجد بان تقدير ارباح المستانف بمبلغ 4500000 دينار للسنة التقديرية 1996 لا يتناسب ووضعه الصحي وواقع حال مكتب الدلالية العائد له وموقعه وحجم نشاطه فضلاً عن البون الشاسع بين التقدير اعلاه وتقديره عن السنة السابقة حيث قدرت ارباحه عنها بمبلغ 900000 دينار ... ولهذه الاسباب... قررت

---

[1] قرار الهيئة التمييزية المرقم 36 في 2002/9/10 – ماخوذ من ملف قرارات الهيئة التمييزية لسنة 2002 - غير منشور .

[2] قرار اللجنة الاستئنافية الاولى المرقم 82 ل1 في 2002/4/11 – ماخوذ من ملف قرارات اللجان الاستئنافية لسنة 2002 - غير منشور .

اللجنة تعديل تقدير ارباح المستانف (أي تخفيض التقدير بنسبة 20%) وتعديل الضريبة تبعاً لذلك ... الخ " [1].

ففي هذه القضية لاحظت اللجنة الاستئنافية اعلاه عدم التناسب بين اهمية الوقائع التي استندت اليها السلطة المالية (سبب التقدير) وبين الاجراء المتخذ على اساسها (محل القرار الخاص بالتقدير) ، فاقدمت على تعديله بعد مراعاة التناسب بين الاثنين .

ان ما ينبغي ان يقال في هذا المقام هو ان اللجان الاستئنافية والهيئة التمييزية تكاد ان تكون الملاذ الاهم للمكلفين من تصرفات السلطة المالية المبنية على السلطة التقديرية .

وفي الوقت الذي نشيد بهذا الدور الرقابي الابرز وبأهميته التي تعكسها مواكبة هذه الجهات للتطور الحاصل في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية فاننا نناشد بان تسبغ على هذه الجهات الصفة القضائية ونضم صوتنا الى الاصوات التي تنادي باستقلال هذه الجهات لتجعل منها جهة قضائية متخصصة في الطعون الضريبية وذلك لكي لا تنعت هذه الجهات ظلماً بعدم الحياد [2] .

رابعاً : مدى فاعلية التظلم الوصائي :

تتسم الرقابة عن طريق التظلم الوصائي – الى حد ما – بضعف فاعليتها وذلك بالرغم من صراحة بعض النصوص القانونية التي يتقرر بمقتضاها هذا النوع من الرقابة .

فقد نصت الفقرة الاولى من المادة التاسعة من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 على ان " يكون رئيس الوحدة الادارية ممثلاً للسلطة التقديرية في وحدته ويمارس الوظائف المنصوص عليها في هذا القانون ويشرف على تنفيذ سياسة

---

[1] قرار اللجنة الاستئنافية المرقم 45 ل 2 في 10/27 /1996 – ماخوذ من ملف قرارات اللجان الاستئنافية لسنة 1996 - غير منشور .

[2] ففي هذا الاتجاه يذكر د. غازي فيصل مهدي العبارات التالية " ... اما اذا استطعنا ان ننشيء محكمة ادارية متخصصة فيها فهذا خير واحسن عملاً لان تخصص القضاء في جانب من المنازعات الادارية ذو مردودات ايجابية عالية تتمثل في سرعة الحسم ودقته وهذا ما تبتغيه العدالة " لمزيد من التفصيل انظر د. غازي فيصل مهدي – منازعات الرسوم والضرائب وطرق حسمها - بحث موعود بالنشر – ص19 .

الدولة وعلى فروع الوزارات فيها وعلى موظفيها ومستخدميها (عدا الجيش والمحاكم والجامعات والاقسام التدريسية منها) ويعتبر الرئيس المحلي لهم".

اما المادة 21 من هذا القانون فقد نصت على ان " المحافظ مسؤول عن توفير الاقتصاد في مصاريف الدولة وحفظ حقوقه وتحقق وتحصيل الواردات وفقاً للعدالة والقانون وله الاشراف المباشر على دوائر وزارة المالية وموظفيها كافة في محافظته ليقتنع من تاديتهم اعمالهم بصورة مرضية ".

فمن هذه النصوص يمكن ان نستوحي مدى حدود الرقابة التي يستطيع رئيس الوحدة الادارية التي يمارسها على السلطة المالية وعلى اعمالها الصادرة بناءً على سلطتها التقديرية اذ له الاشراف على تنفيذ سياسة الدولة وكذلك الاشراف المباشر على اعمال السلطة المالية ممثلة بفروع الهيئة العامة للضرائب في المحافظات ولا تقف حدود هذه الرقابة الا عند قناعته بان السلطة المالية تؤدي اعمالها بصورة مرضية . على ان ما يضعف من فاعلية هذه الرقابة يكمن في عدم الدراية والاحاطة باحكام قانون ضريبة الدخل والتعليمات والاوامر والانظمة ذات الصلة بفرض الضريبة وهو امر يمكن ان نعزيه الى الطابع السياسي الذي يغلب على عمل رؤساء الوحدات الادارية والى اهمال السلطة المالية في تمكين المحافظ في الاطلاع على نسخ من الاوامر والتعليمات والمقررات التي ترسلها الى فروعها في المحافظات [1]

وهذا ما يدعونا الى حث السلطة المالية على اداء ما ينبغي عليها اداؤه لكي يتمكن رئيس الوحدة الادارية من اداء مهامه الرقابية في هذا المضمار .

<u>أحكام جريمة الكسب غير المشروع</u>

<u>الخلاصة</u>

تعد ظاهره الفساد الإداري والمالي من الظواهر الخطيرة التي تواجه البلدان وعلى الأخص الدول النامية حيث أخذت تنخر في جسم مجتمعاتها بدأت بالأمن وما تبعه من شلل في عملية البناء والتنمية الاقتصادية والتي تنطوي على تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والإدارية وبالتالي عجز الدولة على مواجهة تحديات أعمار أو إعادة أعمار وبناء البنى التحتيه اللازمة لنموها .

---

[1] فقد نصت المادة 22 من قانون المحافظات النافذ على ان " على الوزارات والدوائر الرسمية وشبه الرسمية ان ترسل الى المحافظ نسخة من الاوامر والتعليمات والمقررات التي ترسلها الى دوائرها في المحافظة لاطلاعه عليها ومراقبة تنفيذها "

لاقت هذه المشكلة (الفساد Corruption) اهتمام الكثير من الباحثين والمهتمين واتفقت الآراء على ضرورة وضع وتأسيس إطار عمل مؤسسي الغرض منه تطويق المشكلة وعلاجها من خلال خطوات جديه ومحدده ومكافحة الفساد بكل صوره ومظاهره وفي كافة مجالات الحياة لتعجيل عملية التنمية الاقتصادية وقد أشار مدير فرع الجنوب لهيئة النزاهة العامة [270] إلى إن الفساد الإداري والمالي ظاهره قديمة أصابت الجهاز الإداري في العراق منذ نشأة الدولة العراقية في بداية عشرينيات القرن الماضي واستفحلت بعد انقلاب 1968 . وكان التغير بالنظام السياسي ودخول قوات الاحتلال الأجنبية عام 2003 وخوض عملية الانتخابات بطريقة ديمقراطية وحرية تامة موضع استبشار من قبل المواطنين لتغيير معالم الظلم والهدر والتبذير للأموال العامة وعدم العدالة في توزيع الثروات العامة بعد معاناة حروب وحصار دام لعقود ... ولكن الحقيقة كانت مخيبة الآمال لوجود نخب سياسية مختلفة الأطياف أضحت اهتماماتها بالدرجة الأولى (كما يتداول علناً بوسائل الأعلام المختلفة) توزيع حصص القيادات العليا أو الحقائب الوزارية أو الإدارات العامة مما أضحى العراق ممثلاً المركز 129 في الدول الأنظف في سلم الفساد (في تقرير لمنظمة الشفافية العالمية) أو كما جاء (في تقرير مستقل أخر) باعتباره ثالث بلد (بعد الصومال ومينامار) من بين 180 بلداً في الفساد . وكان لسن العديد من القوانين وتشكيل المفوضية العامة للنزاهة ووجود دوائر المفتش العام في الوزارات بارقة أمل وشعور بأطمئنان لعهد جديد دخل فيه العراق واندثرت معه عصور الظلمة . إلا إن تشريع القوانين الممهدة للسلب والنهب والاحتيال في وضح النهار وبأساليب ملتوية وظهور المخاصصه وتمرير قوانين مقابل تمرير أخرى بات يحمل مسوغاً قانونياً ضمن مصطلح الحصانة (سواءِ كان للمشرع أو للموظف القيادي الكبير) الذي يحملها نتيجة رفض الموافقة على قرار الإحالة إلى القضاء استناداً إلى المادة 136 فقرة (ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 التي تعطي الحق لمرجع المتهم إلى عدم الموافقة على قرار الإحالة إلى المحاكم .

لهذا كان على المهتمين والباحثين ضرورة إعداد الدراسات والبحوث لتشخيص ومتابعة ومن ثم معالجة ظواهر الفساد المختلفة وأهمها الفساد الإداري الذي يتبعه الفساد المالي حتماً .

---

[270] النزاهة / نشرة دورية العدد 3 سنة 2007 .

وسيتضمن البحث :-

أولاً . تحديد مفهوم الفساد المالي والإداري .

ثانياً . مظاهر الفساد الإداري والمالي والتركيز على قانون إعادة المفصولين والمتضررين سياسياً إلى الخدمة .

ثالثاً . الجهات المسؤولة عن مكافحة الفساد .

رابعاً . الاستنتاجات والتوصيات .

منهجية البحث :-

أولاً . مشكلة البحث :-

نشأت ظواهر تخص السلوك غير القويم للفرد والمتمثل بعدم نزاهة الأفراد (سلوكياً ، وظيفياً ، مالياً) في العقود الأخيرة وقد تأثر الاقتصاد العراقي بهذه الظواهر التي بدأت تنخر في هيكلية الدولة وعجزها عن مواجهة مثل هذه الظواهر إضافة إلى تحديات العولمة وما تشكل منه بعد أكثر من حرب وحصار مرت على العراق وكذلك المتغيرات السياسية الدولية .

الأمر الذي أدى إلى تساؤل الباحثة عن أسباب هذا النوع من السلوك

أولاً . مفهوم الفساد الإداري والمالي :-

إن الفساد (Corruption) مصطلح يتضمن معاني عديدة في طياته . والفساد موجود في كافة القطاعات الحكومية منها والخاصة فهو موجود في أي تنظيم يكون فيه للشخص قوة مسيطرة أو قوة احتكار على سلعة أو خدمة أو صاحب قرار وتكون هناك حرية في تحديد الأفراد الذين يستلمون الخدمة أو السلعة أو تمرير القرار لفئة دون الأخرى وقد يتضمن مصطلح الفساد الإداري محاور عديدة .

1. الفساد السياسي ويتمثل بالانحراف عن النهج المحدد لأدبيات التكتل أو الحزب أو المنظمة السياسية نتيجة الشعور بالأزلية أو كونه الأوحد أو الأعظم أو المنظر ، أو بيع المبادئ الموضوعة في أدبيات المنظمة للكتل الدولية أو الإقليمية القومية لسبب أو أكثر فالخيانة والتواطؤ والتغافل والإذعان والجهل والضغط ... وغيرها .
2. الفساد الإداري ويتعلق بمظاهر الفساد والانحراف الإداري أو الوظيفي من خلال المنظمة والتي تصدر من الموظف العام إثناء تأدية العمل بمخالفة التشريع القانوني وضوابط القيم الفردية ، أي استغلال موظفي الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على مكاسب ومنافع بطرق غير مشروعة .

3. الفساد المالي ومظاهره ... الانحرافات المالية ومخالفة الأحكام والقواعد المعتمدة حالياً في تنظيمات الدولة (إدارياً) ومؤسساتها مع مخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية .

4. الفساد الأخلاقي ويتمثل بالانحرافات الأخلاقية وسلوك الفرد وتصرفاته غير المنضبطة بدين أو تقاليد أو عرف اجتماعي مقبول.

إما فيما يخص موضوع بحثنا (الفساد الإداري والمالي) فقد وردت تعاريف عدة منها :-

- تعريف موسوعة العلوم الاجتماعية (الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة) ولذلك كان التعريف شاملاً لرشاوي المسؤولين المحليين أو الوطنيين ، أو السياسيين مستبعدة رشاوي القطاع الخاص .

وعرفته كذلك (هو خروج عن القانون والنظام العام وعدم الالتزام بهما من اجل تحقيق مصالح سياسية واقتصادية واجتماعية للفرد أو لجماعة معينة) .

إما تعريف منظمة الشفافية العالمية فهو (إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص) إما تعريف صندوق النقد الدولي (IMF) (علاقة الأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف إلى استحصال الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة بين الأفراد) .

<u>أنواع الفساد من حيث الحجم</u>

1 . <u>الفساد الصغير (Minor Corruption)</u>

(فساد الدرجات الوظيفية الدنيا) وهو الفساد الذي يمارس من فرد واحد دون تنسيق مع الآخرين لذا نراه ينتشر بين صغار الموظفين عن طريق استلام رشاوى من الآخرين .

2 . <u>الفساد الكبير (Gross Corruption)</u>

(فساد الدرجات الوظيفية العليا من الموظفين) والذي يقوم به كبار المسؤولين والموظفين لتحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة وهو أهم واشمل واخطر لتكليفه الدولة مبالغ ضخمة .

أنواع الفساد من ناحية الانتشار

1 . فساد دولي :-

وهذا النوع من الفساد يأخذ مدى واسعاً عالميا يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن ما يطلق عليها (بالعولمة) بفتح الحدود والمعابر بين البلاد وتحت مظلة ونظام الاقتصاد الحر .

ترتبط المؤسسات الاقتصادية للدولة داخل وخارج البلد بالكيان السياسي أو قيادته لتمرير منافع اقتصادية نفعية يصعب الفصل بينهما لهذا يكون هذا الفساد أخطبوطياً يلف كيانات واقتطادات على مدى واسع ويعتبر الأخطر نوعاً.

2 . فساد محلي :-

وهو الذي ينتشر داخل البلد الواحد في منشاته الاقتصادية وضمن المناصب الصغيرة ومن الذين لا ارتباط لهم خارج الحدود (مع شركات أو كيانات كبرى أو عالمية) .

أسباب الفساد وتأثيراته

يمكن تحديد أسباب الفساد بما يلي :-

1 . أسباب سياسية

ويقصد بالأسباب السياسية هي غياب الحريات والنظام الديمقراطي ، ضمن مؤسسات المجتمع المدني ، ضعف الأعلام والرقابة .

2 . أسباب اجتماعية

متمثلة بالحروب وأثارها ونتائجها في المجتمع والتدخلات الخارجية ، الطائفية والعشائرية والمحسوبيات القلق الناجم من عدم الاستقرار من الأوضاع والتخوف من المجهول القادم ... جمع المال بأي وسيلة لمواجهة هذا المستقبل والمجهول الغامض.

3 . أسباب اقتصادية

الأوضاع الاقتصادية المتردية والمحفزة لسلوك الفساد وكذلك ارتفاع تكاليف المعيشة .

4 . أسباب إدارية وتنظيمية

وتتمثل في الإجراءات المعقدة (البيروقراطية) وغموض التشريعات وتعددها أو عدم العمل بها ، وضمن المؤسسة لعدم اعتمادها على الكفاءات الجيدة في كافة الجوانب الإدارية .

إما تأثير الفساد ممكن أن يحدد بما يلي :-

أ . تأثيره على الاقتصاد

يؤثر الفساد على الاقتصاد :-

1. ضعف الاستثمار وهروب الأموال خارج البلد ومايتبعه من قلة فرص العمل وزيادة البطالة والفقر .
2. ضياع أموال الدولة والتي كان من الأجدر استثمارها في مشاريع تخدم المواطنين .

ب . إما تأثير الفساد على النواحي السياسية

1. يؤدي الفساد إلى إحلال المصالح إلى حسم بدل المصالح العامة ويؤدي الفساد إلى زيادة الصراعات والخلافات في جهاز الدولة بين الأحزاب المختلفة في سبيل تحقيق المصلحة الخاصة على المصلحة العامة .
2. وكذلك تأثير الفساد على وسائل الأعلام المختلفة وتكيفها وضمن المتطلبات الخاصة للمفسدين وجعل أجهزة الأعلام بعيدة عن دورها في التوعية ومحاربة الفساد .

ثانياً . مظاهر الفساد الإداري والمالي :-

والتركيز على قانون إعادة المفصولين والمتضررين السياسيين كمظهر من مظاهر الفساد الإداري والمالي في العراق .

إن مسألة الفساد ومنها الفساد الإداري ليست بمسألة رياضية أو معادلة يمكن احتسابها بالأرقام ليصل الشخص إلى فك رموزها وإعطاء النتيجة بأسلوب رياضي بحت بل هي مسألة تعود إلى ذات الشخص في مقاومتها (ضمن اطر البيت والحارة والدائرة والمجتمع ...) .

إن مسألة الالتزام بالتشريعات السماوية في منع مظاهر الفساد . معاقبة المفسدين بالعقاب العاجل في الدنيا والأجل عند الحساب كقوله تعالى (إنما يؤخرهم ليوم تشخص فيه الإبصار) . يعتبر عاملاً مهماً لدى الكثيرين في عدم الولوج إلى هذا

الدهليز المظلم والذي لن يجني منه المفسد إلا الخسران لذا لانجد إن من يمارسون مظاهر الفساد قد اندفعوا لها بسبب عاطفي أو هدى نفس قد يزول في لحظة .

ولاشك إن المكاسب المادية والمعنوية التي يجنيها المفسد هي التي تدفعه لأرتكاب مثل هذه الأفعال والتي قد تأخذ احد أو أكثر من مظاهره التالية :-

1 . الرشوة Bribry

وتعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ إعمال خلاف التشريع أو أصول المهنة .

2 . المحسوبية Nepotism

أي امرار ما تريده التنظيمات (الأحزاب أو المناطق والأقاليم أو العوائل المتنفذة) من خلال نفوذهم دون استحقاقهم لها أصلاً .

3 . المحاباة Favoritism

أي تفضيل جهة على أخرى بغير وجه حق كما في منح المقاولات والعطاءات أو عقود الاستئجار والاستثمار .

4 . الوساطة

أي تدخل شخص ذا مركز (وظيفي أو تنظيم سياسي) لصالح من لايستحق التعيين أو إحالة العقد أو إشغال المنصب أو ... الخ .

5 . الابتزاز والتزوير Black Mailing

لغرض الحصول على المال من الأشخاص مستغلاً موقعه الوظيفي بتبريرات قانونية أو إدارية أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين كما يحدث في دوائر الضريبة أو تزوير الشهادة الدراسية أو تزوير النقود .

6 . نهب المال العام Embezzlement

والسوق السوداء والتهريب بأستخدام الصلاحيات الممنوحة للشخص أو الاحتيال أو استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الدولة بشكل سري من غير وجه حق أو تمرير السلع عبر منافذ السوق السوداء أو تهريب الثروة النفطية .

7 . فساد يتقاطع مع الأنظمة والقوانين المتعلقة بنظام العدالة وحقوق الملكية والتسهيلات المصرفية والائتمانات وكذلك التمويل الخارجي [271] .

---

[271] مقالة سعد العنزي وجهة نظر تحليلية في الفساد مجلة المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية العدد السادس / السنة الثانية / آب 2002 .

8 . الفساد في بيئة المجتمع / التلوث ودخان المصانع (وكانت للدول الصناعية الكبرى الأثر الأكبر في ظاهره الاحتباس الحراري) التي يمر بها العالم حالياً .

9 . التباطؤ في أنجاز المعاملات وخاصة المهمة والمستعجلة كمعاملات التقاعد والجنسية وجواز السفر ووثائق تأييد صحة صدور الشهادات أو الكتب الرسمية .

إما في العراق فقد بلغ الفساد الإداري والمالي خلال العامين السابقين مستوى قياسياً غير مسبوق ، الأمر الذي جعل العراق يحتل المركز الثالث عالمياً في هرم الفساد الإداري والمالي .

وتقدر هيئة النزاهة الأموال المهدوره جراء الفساد الإداري في الوزارات العراقية في العامين السابقين بحدود (7.5) مليار دولار موزعة حسب حصة كل وزارة أو دائرة من الهدر المحدد (7.5) مليار دولار وبالشكل التالي :-

ت	الوزارة	مقدار الاموال المهدوره	نسبة الفساد
1	وزارة الدفاع	4 مليار دولار	%53.33
2	وزارة الكهرباء	1 مليار دولار	%13.33
3	وزارة النفط	510 مليون دولار	%7.16
4	وزارة النقل	210 مليون دولار	%2.95
5	وزارة الداخلية	200 مليون دولار	%2.81
6	وزارة التجارة	150 مليون دولار	%2.11
7	وزارة المالية والبنك المركزي	150 مليون دولار	%2.11
8	وزارة الأعمار والإسكان	120 مليون دولار	%1.69
9	وزارة الاتصالات	70 مليون دولار	%98
10	أمانة بغداد	55 مليون دولار	%77
11	وزارة الرياضة والشباب	50 مليون دولار	%70
12	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	50 مليون دولار	%70
13	وزارة الصحة	50 مليون دولار	%70
14	وزارة العدل	40 مليون دولار	%56
15	وزارة الزراعة	30 مليون دولار	%42
16	وزارة الموارد المائية	30 مليون دولار	%42
17	وزارة الصناعة والمعادن	20 مليون دولار	%28
18	الهيئة العليا للانتخابات	10 مليون دولار	%14
19	هيئة السياحة	10 مليون دولار	%14

20	وزارة التربية	5 مليون دولار	7%
21	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	50 مليون دولار	7%

فضلاً عن فساد مالي غير منظور يقدر بأكثر من هذه المبالغ المحصورة والمتأتية عن عقود أو اختلاسات أو ترميم لمنشآت وتأجير طائرات وبواخر أو أكساء طرق .

من الأرقام أعلاه يتبين إن جميع القطاعات الحكومية قد هدرت فيها الأموال جراء الفساد الإداري حتى وصل حد الفساد في مؤسسات الدولة إن كلفة تدريب الشرطي العراقي الواحد خـــلال فترة تتراوح بين (6-8) أسابيع في الأردن وصلت إلــى قيمـــة تتراوح بيــن (40-60) ألف دولار أمريكي في حين إن هناك دول عرضت على الحكومة تدريب الشرطة العراقية مجاناً .

قانون إعادة المفصولين والمتضررين السياسيين إلى الخدمة / مظهر من مظاهر الفساد الإداري والمالي من خلال تطبيقات القانون بصورة مخالفة للتعليمات والقوانين المحددة بعد احداث 2003/4/9 وسقوط النظام السابق ظهرت الحاجة إلى وجود تشريع يعيد إلى الخدمة (مع ضمان كافة الحقوق) الذين تركوها لأسباب سياسية أشار إليها المشروع ومنها الحكم عليهم أو على أقاربهم لحد الدرجة الرابعة لمختلف الأحكام ومنها الإعدام .

وصدرت تعليمات من مجلس الوزراء / الأمانة العامة تحت رقم ف/5300/88/1/6 بتاريخ 2005/6/12 إلى شمول عبارة (المفصولين لأسباب سياسية) على :-

1. من اثبت بأدلة مقنعة لايتسرب إليها الشك بأنه ترك الوظيفة وأقصي عنها لأسباب سياسية أو طائفية أو قومية أو عرقية.
2. رفضه الانتماء إلى حزب البعث المنحل .
3. حكم عليه أو على احد أقاربه حتى الدرجة الرابعة لأسباب سياسية.
4. ابعد إلى خارج العراق لأسباب سياسية أو عنصرية .
5. أسقطت عنه الجنسية العراقية .
6. كان لاجئاً سياسياً خارج العراق .

وحدد يوم 2005/9/30 أخر موعد لتقديم طلبات الإعادة للوظيفة العامة بأدعاء الفصل السياسي وشكلت لجان فرعية في الكيانات الإدارية الفرعية وأخرى على

مستوى الوزارات (رئيسية) مهمتها استلام الطلبات وتدقيقها ومقابلة المعادين بعد دراسة الوثائق والمستندات الرسمية التي تثبت حالة الضرر أو الفصل السياسي .

ثم صدر إيضاح من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / الدائرة القانونية رقم 10717 في 2005/7/20 يوضح إلية تنفيذ هذا القرار وهي :-

1. من تمت تنحيته عن الوظيفة قسراً ولو يتركها طوعاً ولايشمل ذلك من ترك الوظيفة لأسباب اقتصادية أو ذاتية أو من أحيل على التقاعد أصولياً .
2. تقديم قرارات الأحكام الصادرة بحق الأقارب حتى الدرجة الرابعة مع استبعاد الأحكام الجنائية وان تكون الأحكام قد صدرت بعد تعيين الموظف المتضرر .
3. تقديم مستندات الأبعاد خارج العراق لأسباب سياسية أو عنصرية أو طائفية .
4. تقديم مستندات إسقاط الجنسية العراقية .
5. تقديم مستندات إثبات اللجوء السياسي إلى البلاد العربية أو الأجنبية .
6. إن تكون الفترة بين الحكم على احد الأقارب (الحدث) وترك الخدمة قصيرة أو مناسبة .
7. عدم اعتماد التأييدات الصادرة من الأحزاب أو الحركات السياسية وقد تشكلت لجنة في معهد الإدارة / الرصافة مهمتها استلام طلبات المتقدمين (المعادين للخدمة) بإضافة الخدمة (الانقطاع عن العمل لأسباب سياسية) وتمت مقابلتهم مستندين على التعليمات الصادرة بهذا الخصوص من استلام مستندات الإثبات والشهادة والتي قد تصل إلى أداء اليمين عند عدم توفر الأدلة .

وكان عدد الطلبات المقدمة إلى اللجنة في المعهد (55) خمسة وخمسون طلب ثم تم تقديم التوصية إلى اللجنة الرئيسية في الهيئة (والتي انحصر دورها في استلام محاضر المقابلة والوثائق المقدمة من الذوات الذين يرغبون شمولهم بالضرر السياسي) بشمول (3) طلبات فقط لانطباق أحدى فقرات التعليمات التي حددت من قبل مجلس الوزراء .

إلا إن صدور القرار رقم 27 من مجلس الرئاسة بجلسته المنعقدة بتاريخ 2005/12/26 بتشريع القانون رقم 24 لسنة 2005 (قانون إعادة المفصولين السياسيين) أدى إلى إعادة كافة الأضابير في هيئة التعليم التقني إلى المعهد والطلب بإرسالها مباشرة إلى اللجنة المركزية في وزارة التعليم العالي (للمفصولين والمتضررين السياسيين) من دون أبداء أي رأي أو قرار وانحصر دورها برفع الأضابير والطلبات إلى اللجنة المركزية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي .

وقد أصدرت الأمانة العامة لمجلس الوزراء التعليمات رقم 1 لسنة 2006 لتسهيل تنفيذ القانون رقم 24 لسنة 2005 حيث أشار في المادة 4 – أ إلى شمول الشخص الذي تنطبق عليه أحدى الحالات التالية بأحكام القانون رقم 24 لسنة 2005:-

1. ترك الوظيفة بسبب الهجرة أو التهجير قسراً .
2. اعتقل أو حجز أو تم توقيفه أو حبس أو سجن لباعث سياسي .
3. اضطر لترك الدراسة في المعاهد والكليات العراقية ولم يعين لأسباب سياسية .
4. عين لأحدى الوظائف ولم يباشر فيها لأسباب سياسية .
5. أحيل على التقاعد لأسباب سياسية قبل بلوغه سن التقاعد .
6. ترك الوظيفة أو أستقيل لأسباب سياسية .
7. أسقطت عنه الجنسية العراقية لأسباب سياسية .
8. فصل من الوظيفة لأسباب عرقية أو مذهبية أو كان منتمياً أو مرتبطاً بحركات وأحزاب سياسية أو لوجود صلة قرابة حتى الدرجة الرابعة بأشخاص لهم علاقة بتلك الحركات أو حكم عليهم لتلك الأسباب .

نجد أن صدور هذا القانون وتعليمات تنفيذه جاء كمرحلة ثانية بعد إصدار التعليمات الأولى في مجلس الوزراء . تميز هذا القانون بـــ :-

1. المرونة والمطاطية في تنفيذه من خلال اعتماد شهادة الشهود مثلاً على واقعة الضرر .
2. إلغاء شرط القسر في ترك الوظيفة .
3. إلغاء شرط صدور الأحكام بعد مباشرة الموظف بالوظيفة وشموله بها حتى وان لم يكن مولود ساعة إصدار الحكم على القريب حتى الدرجة الرابعة .
4. اعتماد تأييد السفر (في متن الجواز) كحالة هجرة من وزارة الهجرة والمهجرين والتي كانت متساهلة في منحها لمن يريد في بداية تنفيذ القانون والذي ترك العراق لغرض العمل في دولة أخرى واستفاد مادياً بالقياس إلى الموظفين في الداخل الذين كانوا يتقاضون رواتب ضئيلة واعتبر بذلك من المهجرين واحتسبت له فترة الترك خدمة وتبعها مبالغ مالية تعويض عن فترة الترك .

5. إلغاء شرط صدور الأحكام على الأقارب وترك الوظيفة للموظف (بفترة قصيرة) وجعلها محصورة بين 1978/7/17 إلى 2003/4/8 .

وضمن (55) طلب المرسلة إلى اللجنة المركزية فقد احتسبت الفترة الواقعة مابين ترك الوظيفة والإعادة لغاية 2003/4/9 خدمة واحتسب لأغراض العلاوة والترفيع (30) طلب والباقي بحدود (7) طلبات لاتزال اللجنة لم تبت بها وكان عدد الطلبات التي تم اعتماد الضرر السياسي لها للأشخاص تندرج تحت التصنيف التالي :-

جدول يوضح الحالات التي احتسبت لهم فترات الترك خدمة (30) حالة

ت	نوع الضرر السياسي المحسوبة	العدد
1	الهجرة والتهجير القسري واللجوء السياسي	3
2	الاعتقال أو الحجز والتوقيف والحبس والسجن	1
3	عين بإحدى الوظائف ولم يباشر	1
4	أحيل على التقاعد قبل السن القانونية	1
5	ترك الوظيفة (استقالة) لأسباب سياسية	6
6	إسقاط الجنسية وترك العمل قسراً	1
7	فصل من الوظيفة لأسباب عرقية وحسب القرابة لحد الدرجة الرابعة	17
	المجموع	30

يتبين من الجدول أعلاه إن نسبه الضرر السياسي لمن احتسبت لهم الخدمة بسبب الفصل لأسباب عرقية وحسب صلة القرابة كان نسبة (57%) والأسباب السياسية نسبة (20%) ونسبة (10%) الهجرة والتهجير القسري واللجوء السياسي إما بقية أنواع الضرر فتبلغ كل واحدة نسبة (3.33%) بالإضافة إلى إن هناك بحدود (15) طلب قد أعيدوا إلى الخدمة واحتسبت لهم فترة الترك لأغراض العلاوة والترفيع والتقاعد مباشرة من قبل الوزارة .

نجد من خلال الجدول أعلاه إن أكثر الحالات انطباقاً على الذين تم أعادتهم إلى الخدمة كان ضمن عنوان فصل من الوظيفة لأسباب عرقية أو منتمياً إلى حزب سياسي غير موال للسلطة أو وجود قرابة لحد الدرجة الرابعة مع المحكومين أو المعدومين .

هل توجد حالات تم شمولها بواقعة الضرر أو الفصل السياسي لم تؤثر على الموظف فعلاً إثناء أداء الخدمة في الدائرة حين وقوع الضرر السياسي ؟؟؟

للإجابة على هذا السؤال ندرج بعض الوقائع مستقاة من الأدلة واثبات واقعة الضرر السياسي للموظف أو لقريبه حتى الدرجة الرابعة .

1. حالة يطلب إضافة الخدمة له من تاريخ الترك 1986 ولغاية 2005 وإثناء التحري وجد إن الحالة لموظف قد تم توزيعه (التعيين المركزي) في معهدنا بعد إكماله الخدمة العسكرية ولم يباشر لدينا علماً بان الشخص منسب للعمل في هيئة النزاهة اعترض على عدم الاحتساب ثم انتقل إلى مكان أخر وتم احتساب المدة له .
2. هناك حالة تم مقابلتها وكانت حالتها أنها أوقفت عن العمل قسراً لعدم توفر السلامة الفكرية بعد خدمتها لمدة (6) اشهر وأسقطت الجنسية العراقية عن والدها فكانت حالتها من الحالات المشمولة (الثلاثة) رفضت لكون لديها خدمة اقل من سنة .

فكيف تحسب لمن لم يباشر ولاتحسب لحالة قد أبعدت عن الوظيفة قسراً (إلغاء أو التعين بعد ستة اشهر) لعدم توفر السلامة الفكرية؟؟؟

3. احتسبت لأشخاص آخرين مدة ترك الخدمة (فصلاً سياسياً) منهم :-

أ- من باع أسئلة الإمتحانات النهائية وحكم عليه بالسجن من محكمة عراقية أعاد بعد سنة 2003 ضمن قناة المفصولين السياسيين ومارس عمله كتدريسي بعد حصوله على شهادة عليا .

ب-اختلس مبلغاً من المال (كبيراً في حينها) وعاد بعد سنة 2003 مفصولاً سياسياً والأمثلة كثيرة .

ثالثاً . الجهات المسؤولة على مكافحة الفساد عالمياً :-

حددت الجهات التالية كجهات دولية مهمتها مكافحة الفساد الإداري على نطاق عالمي وهي :-

1 . منظمة الأمم المتحدة :-

أصدرت الأمم المتحدة عدد من القرارات لمحاربة ومكافحة الفساد للقناعة التامة بخطورة الفساد وماله من مخاطر وتهديد على استقرار وامن المجتمعات وأصدرت أيضاً اتفاقية لمكافحة الفساد سنة 2004 وقد انضمت إليها كثير من دول العالم .

2 . البنك الدولي :-

وضع البنك الدولي مجموعة من الخطوات والاستراتيجيات لغرض مساعدة الدول على مواجهة الفساد والحد من أثاره السلبية على عملية التنمية الاقتصادية .

3 . صندوق النقد الدولي :-

لجأ صندوق النقد الدولي إلى الحد من الفساد بتعليق المساعدات المالية لأي دولة يكون فيها الفساد عائق في عملية التنمية الاقتصادية .

4 . منظمة الثقافة العالمية :-

أنشأت هذه المنظمة سنة 1993 وهي منظمة غير حكومية (أهلية) تعمل بالشكل الأساسي على مكافحة الفساد والحد منه من خلال وضوح التشريعات وتبسيط الإجراءات واستقرارها وانسجامها مع بعضها في الموضوعية والمرونة والتطور وفقاً للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية .

إما محلياً في العراق فهناك ثلاث مؤسسات رقابة تعمل على مكافحة الفساد الإداري والمالي وهي :-

أ . هيئة النزاهة العامة :-

أنشأت هيئة النزاهة بموجب الأمر 55 لسنة 2004 مهمتها التحقيق في حالات الفساد المشكوك فيها كقبول الهدايا والرشاوي والمحسوبية والمنسوبية والتمييز على الأساس العرقي أو الطائفي واستغلال السلطة لتحقيق أهداف شخصية أو سوء استخدام الأموال العامة من خلال :-

(1) وضع أسس ومعايير للأخلاق الواردة في لائحة السلوك التي يستوجب الألتزام بتعليماتها من قبل جميع موظفي الدولة .

(2) عقد ندوات وإعداد برامج توعية للتثقيف وتبني ثقافة مبنية على الشفافية والنزاهة والشعور بالمسؤولية .

ب . المفتشون العامون :-

أنشأت مكاتب المفتشين العامون بموجب الأمر 57 لسنة 2004 في الوزارات كافة مهمتها المراجعة والتدقيق لرفع مستويات المسؤولية والنزاهة والإشراف على الوزارات ومنع حالات التبذير وإساءة استخدام السلطة والتعاون مع هيئة النزاهة من خلال التقارير التي تقدم عن حالات الفساد في الوزارات المختلفة .

جـ . ديوان الرقابة المالية :-

وهي الجهة المسؤولة عن التدقيق المالي في العراق أنشأت بموجب الأمر 77 لسنة 2004 مهمتها تزويد الجمهور والحكومة بالمعلومات الدقيقة الخاصة بالعمليات الحكومية والأوضاع المالية لغرض تعزيز الاقتصاد من خلال مهمة التدقيق المالي وتقييم الأداء ولغرض مكافحة الفساد المالي .

الاستنتاجات والتوصيات :-

الاستنتاجات :-

1. تبين إن الفساد الإداري والمالي ظاهرة قديمة أصابت الجهاز الإداري في العراق منذ نشأة الحكومة العراقية في العشرينيات من القرن الماضي واستفحلت بعد انقلاب 1968 وزاد بدرجات كبيرة في الثلاث أعوام السابقة حيث استخدمت الوظيفة لغايات غير رسمية وشخصية مما أدى إلى تفشي ظاهرة الفساد . ضعف الإرادة السياسية لمكافحة الفساد حيث يمنع أعضاء البرلمان من الكشف عن مدخولاتهم ومصادرها .
2. افتقار المراقبة والمسائلة من قبل الحكومة للمسببين ابتدأ من الإدارات العليا حيث أصبح العراق ثالث دولة في العالم من ناحية تفشي الفساد فيها حيث كشف الدكتور مهدي الحافظ وزير التخطيط والتعاون الإنمائي السابق على "وجود عملية هدر للثروة تجري بشكل حثيث وعمليات اختلاس للأموال الواردة من الدول المانحة جراء الفساد الإداري المتوارث من النظام البائد المستشري في مؤسسات الدولة" .

تدخل الوزراء وكذلك بعض الكتل في مجلس النواب في شؤون الموظفين ومحاولة البعض الأخر على التستر على المخالفات وحماية المخالفين في وزاراتهم ونقل إلى بعض الوزراء بطلب من دوائر وزارته عدم التعاون مع دائرة المفتش العام .

3. التحقيق في المخالفات لفترة زمنية طويلة يساهم في تمييع القضايا الجنائية وهروب البعض الأخر قبل المحاكمة مثل ما حصل فعلاً في هروب رئيس هيئة النزاهة نفسها بسبب استدعائه للمسائلة إمام مجلس النواب وسحب الثقة منه في حالة الإدانة (وإذا قيل لهم لاتفسدوا في الأرض قالوا إنما نحن مصلحون الا انهم هم المفسدون ولكن لايشعرون) (الآية 11 ، 12 من سورة البقرة) .

4. زعزعة القيم الأخلاقية القائمة على الصدق والأمانة والعدل والمساواة وتكافؤ الفرص وتحول هــذه القيم الأخلاقية إلى السلبية وعدم المسؤولية وانتشار الجرائم بسبب غياب القيم .
5. يؤدي الفساد إلى ضعف الاستثمار وهروب الأموال خارج البلد في الوقت الذي كان من المفروض استغلال هذه الأموال في إقامة مشاريع اقتصادية تنموية تخدم المواطنين من خلال توفير فرص العمل .
6. يؤدي الفساد بالإضافة إلى هجرة أصحاب الأموال هجرة أصحاب الكفاءات والعقول الاقتصادية خارج البلاد بسبب المحسوبية والوساطة في شغل المناصب العامة . مما يؤدي إلى ضعف إحساس المواطن بالمواطنة والانتماء إلى البلد .

<u>التوصيات</u> :-

1. وضع المناهج التربوية والثقافية عبر وسائل الأعلام المختلفة لإنشاء ثقافة النزاهة وحفظ المال العام عن طريق استراتيجية طويلة المدى لغرض تحقيق الولاء والانتماء بين الفرد والدولة حيث إن القانون ليس هو الرادع الوحيد للفساد وإنما يجب إن تكون هناك ثقافة النزاهة وحفظ المال العام .
2. إعطاء الدور الريادي لوزارات الثقافة والتعليم العالي والتربية والعلوم والتكنولوجيا لوضع منهج دراسي لكل المراحل لتلبية ثقافة الحرص على المال العام والنزاهة في التعامل وتقليص روح الأنانية الفردية والسمو بالروح الجماعية .
3. تفعيل دوائر المفتشين العامين واللجان الفرعية للمراقبة والنزاهة حسب الاختصاصات ضمن الوزارات المعنية .
4. إصدار قوانين صارمة لمنع هدر الأموال العامة والفساد الإداري والمسائلة الجدية لهم .
5. إنشاء أجهزة أمنية تراقب التصرف بالأموال العامة قد ترتبط برئاسة الوزراء مباشرة أو ضمن أجهزة وزارة الداخلية .
6. تعديل قانون الحصانة الممنوح للوزراء وأعضاء مجلس النواب لتمكين الجهات القضائية في التحقيق والمسائلة في قضايا الفساد المرفوعة ضدهم .
7. الاختيار الصحيح للأشخاص النزيهين من هيئات الرقابة والمفتشين والنزاهة .

8. خلق رأي عام يرفض الفساد دينياً وأخلاقياً لأثاره السلبية في التنمية الاقتصادية الشاملة أي تثقيف المجتمع وتحويل الولاء بصورة تدريجية من العائلة والعشيرة إلى الأمة والدولة مكافحة البطالة والتضخم (ويصفها البطالة المقنعة) عن طريق توفير فرص العمل وتشجيع الاستثمار المحلي ومنع الاستيراد لتنشيط الصناعة الوطنية .
9. وضع أنظمة فعالة وجدية لتقويم أداء المؤسسات الحكومية من خلال مبدأ محاسبة تكاليف الفساد المادية وغير المادية لكي لا تكون مبرراً لتجميد إلغاء خطط مكافحة الفساد لارتفاع تكاليفها عن تكاليف الفساد .
10. استخدام الطرق الفعالة للحد من ظاهرة تسهيل الأموال التي تتبعها الشبكات العالمية وبضمها المافيا لتقدير استثماراتها المشوهة إلى الخارج عن طريق تبيض أموالها والوقوف بحزم ضد تبيض هذه الأموال .
11. التحفيز على القيام بالواجب وعدم ارتكاب المخالفات عن طريق الترغيب والترهيب .
12. التعاون مع دول الجوار في مسك الحدود لمنع التهريب والتجارة بالأسلحة وبالمخدرات وبالبشر وغير ذلك .
13. ترسيخ الديمقراطية التي إذا أنضجت ستلغي المركزية أو الفساد الناتج عنها .
14. تعميق دور الإدارة العليا من خلال تكثيف الجهود لتطويق مشكلة الفساد والسيطرة عليها ومعالجته والوقاية من عودته من خلال اتخاذ القرارات الحاسمة وكذلك العمل على تشكيل لجنة عليا مستقلة لمكافحة الفساد من خلال الصلاحيات التي تمنح لها وكذلك الاختبار الصحيح لأعضاء اللجنة (خارج نطاق الخدمة المدنية) إن يكون لها استقلال وتقوم بتقديم تقاريرها إلى أعلى سلطة وبشكل مباشر وليس من خلال أي جهة سواء كانت تشريعية أو تنفيذية وكذلك العمل على تحقيق العدل واقتلاع الحرمان من جذوره باعتباره احد الموارد التي تغذي الفساد الإداري والمالي من خلال (العمل والإنتاج).

المراجـــع

أولاً : المراجع العربية :

- القرآن الكريم.
(1) الأموال. العدد 6 سبتمبر ، 2000م ، ص 76.
(2) تقرير عن التنمية في العالم، 1996م ، ص 124.
(3) أبو داود (سليمان بن الأشعث). سنن أبي داود. الطبعة (بدون)، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 1408هـ / 1988م، جـ3، ص135.
(4) الشريف الرضى، نهج البلاغة، شرح وتعليق محمد عبده. الطبعة (بدون)، مؤسسة المعارف، بيروت، 1416هـ/ 1996م، ص634.
(5) كيتجارد، روبرت. السيطرة على الفساد، ترجمة د. علي حسين حجاج. مراجعة فاروق جراز. الطبعة (بدون)، دار البشير، عمان، الأردن،ص19
(6) كوفمان ، دانيال وآخرون. الفساد والتنمية . التمويل والتنمية ، مارس 1998م / ص7.
(7) مسلم (مسلم بن الحجاج) صحيح مسلم بشرح النووي . الطبعة الثانية، دار احياء التراث العربي ، بيروت، لبنان ، 1392هـ / 1972م، ج12،ص634.
(8) مورو،باولو. الفساد ، الأسباب والنتائج . التمويل والتنمية، مارس 1998م،ص.ص. 11 - 13.

ثانياً: الإنجليزية:

1- Ades, A. and R. Di Tella, 1996, "The Causes and Consequences of corruption: A Review of Recent Empiricol Contribution" IDS Bulletin, Vol. 27, No. 2, PP. 6-11.

2- Johnston, M. , 1997, "What can be done about Entrenched Corruption?" Paper presented to the Ninth Annual Banl Conference on Development Economics, The World Bank, Washington DC., 30 April – 1 May.
3- Khan, M. H, 1996, 'A typology of corrupt transactions in Developing Countries' IDS Bulletin, Vol. 27, No. 2, PP. 12-21.
4- Kony, T.Y : 1996, "Corruption and its Istitutional Foundations: The Experience of South Korea: IDS Bulletin, Vol. 26, No. 2, PP. 48-55.
5- Little, W., 1996, "Corruption and Democracy in Latin America," IDS Bulletin, Vol. 26, No. 2, PP. 64-70.
6- Rose – Ackerman, S. 1978, "Corruption: A Study in Political Economy, New-York Academic press.
7- White, G., 1996, 'Corruption and market Reform in China, IDS Bulletin, Vol 27, No. 2, PP. 40-47.
8- World Bank, 1997 a, Helping Countries Combal Corruption: The Role of the World Bank, Washington Dc, : the World Bank.
9- World Bank, 1997 b, World Development Report 1997: The State in a Changing World, New York: Oxford University.

الهوامش

كوني صوالو ـ وضعية اللغة العربية في كوت ديفوار. بحث تخرج عام 96 / 1997 م ص 13 نقلاً عن : KASSE Simon Qeographi cours 3 eme edition.

موسوعة المثقف المسلم. العالم الإسلامي اليوم. محمود شاكر. دار الصحوة بالقاهرة، ص 64، ط1. 1405هـ. 1985 م

ـ تبلغ المسافة بين (نيامي) عاصمة جمهورية النيجر، مقر الجامعة الإسلامية بالنيجر خمسة وأربعين كيلو متر، يمر الطريق بينهما محاذياً لنهر النيجر تماماً، ورغم ذلك لا تكاد تجد حقولا زراعية ذات شأن، ولا تشاهد إلا قطعان الأبقار تجتاح المنطقة طلباً للماء.

memorial De LA Cote. Divoire.Henriette Diabate 2 edition Tome jmi Abidjan 1987.

مقدمة في التنمية الاقتصادية. والتر ايلكان، ترجمة د. محمد عزيز، ص 6. منشورات جامعة قاريونس.1983 م

21 ـ راجع. ص 215 بتصرف من كتاب.(FLASHES SUR LE P. JONTNOTOE(MONDE

22 ـ يتاقضى الأستاذ في المدارس الابتدائية والذي يحمل الليسانس ما يقارب مائة دولار شهرياً.

23 ـ مجلة رسالة الجهاد. العدد 97 لعام 1991 م ص " 8 " بتصرف.

24 ـ ينظر : أثر الرقابة الفعالة في تحسين ظروف العمل بغينيا. محمد سيكو كروما. بحث مرقون، المعهد العالي لتكوين الأساتذة. الجامعة الاسلامية بالنيجر. ص 15.

25 ـ المصدر السابق.

xi ـ الرئيس نلسون مانديلا في خطابة أمام الدورة العادية لجمعية الأمم المتحدة

1997 م

27 ــ ملاحظتي الشخصية من خلال اقامتي عدة شهور في مدينة سوكوتو بشمال نيجيريا. حيث استأجرت في هذه المدة ثلاثة بيوت ولم يكن في أيهن عداد كهربائي. ولما سألت عن السبب أخبرت أن الناس قد أجمعوا على رفض تركيب هذه العدادات.

28 ــ ينظر : ظاهرة الاختلاس في المشاريع الوطنية بالكاميرون. سعيد بيا ،كلية الشريعة والدراسات الاسلامية . الجامعة الاسلامية بالنيجر. ص 3.

29 ــ البنك الدولي، التقرير السنوي. ص38. 1999 م. مطابع الأهرام التجارية. قليوب، مصر.

قائمة المراجع والمصادر

1) البنك الدولي، التقرير السنوي. 1999 م. مطابع الأهرام التجارية. قليوب، مصر.
2) أثر الرقابة الفعالة في تحسين ظروف العمل بغينيا. محمد سيكو كروما. بحث مرقون، المعهد العالي لتكوين الأساتذة. الجامعة الاسلامية بالنيجر. ص 15.
3) الأحمدية ــ وحركتها في ساحل العاج كوناتي ساليف. القاديانية ــ، بحث تخرج) 1998 ــ 1999 بحث مرقون.
4) الأقليات المسلمة في إفريقيا. سيد عبد المجيد بكر، سلسلة دعوة الحق، السنة الرابعة. ج2، رمضان 1405هــ يونيو 1985م، ص 258 وما بعدها.
5) ظاهرة الاختلاس في المشاريع الوطنية بالكاميرون. سعيد بيا ،كلية الشريعة والدراسات الاسلامية . الجامعة الاسلامية بالنيجر.بحث مرقون.
6) موسوعة المثقف المسلم. العالم الإسلامي اليوم. محمود شاكر. دار الصحوة بالقاهرة، ص 64، ط1. 1405هــ. 1985 م
7) مقدمة في التنمية الاقتصادية. والتر ايلكان، ترجمة د. محمد عزيز، ص 6. منشورات جامعة قاريونس.1983 م
8) مجلة رسالة الجهاد. العدد 97 لعام 1991.
9) النيجر اليوم. سلسلة كتب تصدر عن دار (جون أفريك) ص5.ط3. 1988 م
10) وضعية اللغة العربية في كوت ديفوار. كوني صوالو ــ بحث تخرج عام 96

/ 1997 م ص 13.

المصادر باللغة الأجنبية :

1- TheNew Encyclopedia.
2- Histoire Geographie C.2- M. M inistere de l Education Nationnale et de La Formationde ABaSE) R. C 1(P.112
3- memorial DeLA Cote.Divoire. 3- Henriette Diabate 2 edition Tome)1(jmi Abidjan 1987.

(xv)انضم العراق إلى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة **2004** بموجب قانون رقم (**35**) لسنة **2007** والذي تم نشره بجريدة الوقائع العراقية في العدد **4047** بتاريخ **2004/8/30**.

(xvi)عالج قانون العقوبات العراقي جريمة الرشوة في الفصل الأول من الباب السادس في المواد (**307-314**).

(xvii) د. ماهر عبد شويش الدرة- شرح قانون العقوبات- القسم الخاص- المكتبة القانونية- بغداد- طبعة منقحة- **2007**- ص **52**

(xviii)د. فخري عبد الرزاق الحديثي- شرح قانون العقوبات- القسم الخاص- مطبعة الزمان- بغداد- **1996**- ص**75**.

(xix)د. واثبة السعدي- قانون العقوبات-القسم الخاص- مطابع التعليم العالي- بغداد- **1989**- ص**24**

(xx) د. ماهر عبد شويش الدرة- المرجع السابق- ص**52**.

(7) د. محمد الأمين البشري- الفساد والجريمة المنظمة- الرياض- مكتبة فهد الوطنية- **2007**- ص**74**.

(xxii) د. عباس أبو شامة- عولمة الجريمة الاقتصادية- الرياض مكتبة فهد الوطنية- **2007**- ص**42**.

(xxiii) د. عوض محمد- الجرائم المضرة بالمصلحة العامة- دار المطبوعات الجامعية- الاسكندرية- 1985- ص95.

(xxiv)د. فخري عبد الرزاق الحديثي- المرجع السابق- ص 85.

(xxv) د. واثبة السعدي- المرجع السابق- ص 32.

(xxvi) د. صباح كرم شعبان- جرائم استغلال النفوذ- دار الشؤون الثقافية العامة- بغداد- ط2- 1986- ص 27.

(xxvii) Mohammad Mohabbat Khan - Political and administrative corruption: concepts, comparative experiences and Bangladeshcase - www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN019105.pdf.page.

()د. صباح كرم شعبان- المرجع السابق- ص74.

()د. سعد إبراهيم الأعظمي- موسوعة مصطلحات القانون الجنائي- ج1- دار الشؤون الثقافية العامة- بغداد- 2002- ص216

(xxx)د. رمسيس بهنام- الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية- منشأة المعرف- الاسكندرية- 1968- ص327.

(xxxi)د. صباح كرم شعبان- المرجع السابق- ص44.

(xxxii)تم إصدار الأمر رقم (55) من قبل سلطة الإئتلاف المؤقتة والخاص بتشكيل مفوظية النزاهة العامة في العراق لسنة 2004 وقد جاء القانون على ثمانية أقسام تضمنت مواد تنظم سلوك الموظفين العموميين في العراق وإجراءات وأساليب مكافحة الفساد.

(xxxiii)د. سيد شوربجي عبد المولى- مواجهة الجرائم الاقتصادية في الدول العربية- الرياض- مكتبة فهد الوطنية- 2006- ص23.

()د. عباس أبو شامة- المرجع السابق- ص62.

()د. فخري عبد الرزاق الحديثي- المرجع السابق- ص438.

()د. سعد إبراهيم الأعظمي- موسوعة مصطلحات القانون الجنائي- ج2- دار الشؤون الثقافية العامة- بغداد- 2002- ص180

(xxxvii)Mlada Bukovansky - Corruption is bad: Normative dimensions of the anti-corruption movement - www.rspas.anu.edu.au/ir/pubs/work_papers/02-5.pdf.page.

()عالج قانون العقوبات العراقي أحكام الجرائم المخلة بسير العدالة في الباب الرابع منه من خلال المواد (233 - 273).

()د. محمود نجيب حسني- شرح قانون العقوبات- القسم العام- الجزء الثاني- منشورات دار الحلبي- بيروت- طبعة منقحة-2007-- ص1303.

()د. فخري عبد الرزاق الحديثي- شرح قانون العقوبات-القسم العام- مطبعة زمان- بغداد- 1992- ص536.

(xli)د. فخري عبد الرزاق الحديثي- المرجع السابق- ص537.

(xlii)د. صالح عبد الزهرة الحسون، الموسوعة القضائية، دار الرائد العربي، بيروت، 1988، ص304.

(xliii)نصت المادة الأولى من قانون التعديل على (تلغى الفقرة (ب) من المادة (136) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (3) لسنة 1971) المادة الثنية بعد هذا القانون نافذاً اعتباراً من تاريخ نفاذ الأمر رقم (155) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 2004/1/27).

(xliv)ذهب المشرع اللبناني خلاف هذا الاتجاه، إذ اخذت بالحصانة الإدارية فيما يتعلق بتحريك الدعوى الجزائية بنص المادة (2/352) من قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني).

(xlv)القاضي عبد الستار البزركان- قانون العقوبات- القسم العام- بين التشريع والقضاء والفقه- المكتبة القانونية- بغداد- 2007- ص446.

(xlvi)انضم العراق إلى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 بموجب قانون رقم (35) لسنة 2007 والذي تم نشره بجريدة الوقائع العراقية في العدد 4047 بتاريخ 2004/8/30.

(xlvii)عالج قانون العقوبات العراقي جريمة الرشوة في الفصل الأول من الباب السادس في المواد (307-314).

(xlviii) د. ماهر عبد شويش الدرة- شرح قانون العقوبات- القسم الخاص- المكتبة القانونية- بغداد- طبعة منقحة- 2007- ص 52

(xlix)د. فخري عبد الرزاق الحديثي- شرح قانون العقوبات- القسم الخاص- مطبعة الزمان- بغداد- 1996- ص75.

(l)د. واثبة السعدي- قانون العقوبات-القسم الخاص- مطابع التعليم العالي- بغداد- 1989- ص24

(li) د. ماهر عبد شويش الدرة- المرجع السابق- ص52.

(7) د. محمد الأمين البشري- الفساد والجريمة المنظمة- الرياض- مكتبة فهد الوطنية- 2007- ص74.

(liii) د. عباس أبو شامة- عولمة الجريمة الاقتصادية- الرياض مكتبة فهد الوطنية- 2007- ص42.

(liv) د. عوض محمد- الجرائم المضرة بالمصلحة العامة- دار المطبوعات الجامعية- الاسكندرية- 1985- ص95.

(lv) د. صباح كرم شعبان- جرائم استغلال النفوذ- دار الشؤون الثقافية العامة- بغداد- ط2- 1986- ص 27.

(lvi) Mohammad Mohabbat Khan - Political and administrative corruption: concepts, comparative experiences and Bangladeshcase - www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN019105.pdf.page.

(lvii)د. صباح كرم شعبان- المرجع السابق- ص74.

(lviii)د. سعد إبراهيم الأعظمي- موسوعة مصطلحات القانون الجنائي- ج1- دار الشؤون الثقافية العامة- بغداد- 2002- ص216

([lix])د. رمسيس بهنام- الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية- منشأة المعرف- الاسكندرية- 1968- ص327.

([lx])د. صباح كرم شعبان- المرجع السابق- ص44.

([lxi])تم إصدار الأمر رقم (55) من قبل سلطة الإئتلاف المؤقتة والخاص بتشكيل مفوظية النزاهة العامة في العراق لسنة 2004 وقد جاء القانون على ثمانية أقسام تضمنت مواد تنظم سلوك الموظفين العموميين في العراق وإجراءات وأساليب مكافحة الفساد.

([lxii])د. سيد شوربجي عبد المولى- مواجهة الجرائم الاقتصادية في الدول العربية- الرياض- مكتبة فهد الوطنية- 2006- ص23.

([lxiii])د. عباس أبو شامة- المرجع السابق- ص62.

([lxiv])د. فخري عبد الرزاق الحديثي- المرجع السابق- ص438.

([lxv])د. سعد إبراهيم الأعظمي- موسوعة مصطلحات القانون الجنائي- ج2- دار الشؤون الثقافية العامة- بغداد- 2002- ص180

([lxvi])Mlada Bukovansky - Corruption is bad: Normative dimensions of the anti-corruption movement - www.rspas.anu.edu.au/ir/pubs/work_papers/02-5.pdf.page.

([lxvii])عالج قانون العقوبات العراقي أحكام الجرائم المخلة بسير العدالة في الباب الرابع منه من خلال المواد (233 - 273).

([lxviii])د. محمود نجيب حسني- شرح قانون العقوبات- القسم العام- الجزء الثاني- منشورات دار الحلبي- بيروت- طبعة منقحة-2007- ص1303.

([lxix])د. فخري عبد الرزاق الحديثي- شرح قانون العقوبات-القسم العام- مطبعة زمان- بغداد- 1992- ص536.

([lxx])د. فخري عبد الرزاق الحديثي- المرجع السابق- ص537.

([lxxi])د. صالح عبد الزهرة الحسون، الموسوعة القضائية، دار الرائد العربي، بيروت، 1988، ص304.

(lxxii)نصت المادة الأولى من قانون التعديل على (تلغى الفقـرة (ب) مـن المـادة (136) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (3) لسنة 1971) المـادة الثنية بعد هذا القانون نافذاً اعتباراً من تاريخ نفاذ الأمر رقم (155) الصـادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 2004/1/27).

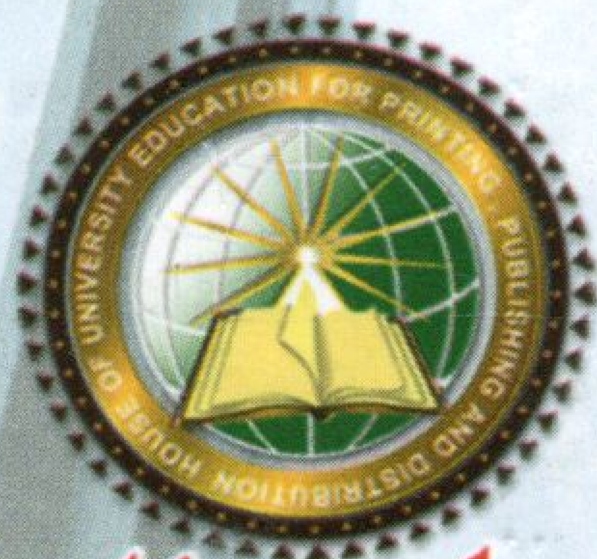
(lxxiii)ذهب المشرع اللبناني خلاف هذا الاتجاه، إذ اخذت بالحصانة الإدارية فيمـا يتعلق بتحريك الدعوى الجزائية بنص المادة (2/352) مـن قـانون أصـول المحاكمات الجزائية اللبناني).

(lxxiv)د. أكرم نشأت إبراهيم- الحدود القانونية لسلطة القاضي الجنائي في تقـدير العقوبة- دار ومطابع الشعب- 1965- ص66.

(lxxv)القاضي عبد الستار البزركان- قانون العقوبات- القسم العام- بين التشـريع والقضاء والفقه- المكتبة القانونية- بغداد- 2007- ص446.

الفهرس





دار التعليم الجامعى

٤٢ش شادى عبد السلام - برج زهرة الأنوار -مىامى - الإسكندرية -ج.م.ع
تليفاكس: ٠٣/٥٥٦٣٩٦١ موبايل: ٠٠٢/٠١٠٠١٨٣١٧٩٦
٠٠٢/٠١١١٩٩٩٥٠٠٩ Email : dartalemg@yahoo.com